¿HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

LA GUERRA DE UCRANIA Y SUS CONSECUENCIAS

Con artículos de
Salvador Sánchez Tapia
Lluís Bassets
Charles Powell
Vicente López-Ibor
Diego López Garrido
Carlota García Encina
Miguel Otero
Cristina Manzano
Félix Vacas Fernández
Ainhoa Uribe
Mikel Aguirre Uzquiano
Alicia García-Herrero
Rafael Pampillón
Alicia Coronil Jónsson
Felipe Sahagún

Director de la obra
José María Beneyto

Un análisis imprescindible y exhaustivo de la invasión de Ucrania escrito por 16 reconocidos expertos

DEUSTO

Índice

Sinopsis

Europa vuelve a ser el escenario de una guerra. Conscientes del momento histórico que vivimos, toda la prensa internacional dedica sus portadas y cubre al detalle el conflicto bélico desde que el presidente ruso Vladímir Putin ordenara la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022. Pero la profusión incesante de noticias y reportajes hace que la guerra corra el riesgo de verse arrastrada y ensombrecida por la espuma de los días.

Este libro ha sido pensado para el lector que pudiera sentirse intimidado o sobrepasado por el inagotable caudal de información diaria sobre los acontecimientos en Ucrania, pero que desea entender las causas profundas que explican lo acontecido y que quiere luz sobre sus consecuencias futuras.

Con este fin, el catedrático y experto en Relaciones Internacionales José María Beneyto dirige a un nutrido grupo de expertos para ofrecer un estudio interdisciplinar sobre la guerra de Ucrania. Un análisis sosegado y en profundidad para despejar todas las dudas que la invasión rusa de Ucrania ha generado en nuestra sociedad.

El resultado es una obra imprescindible para analizar el conflicto en una perspectiva más amplia y para pronosticar si la guerra acabará suponiendo una reestructuración radical del orden internacional que hemos conocido hasta ahora. Una obra, en definitiva, que explica el antes y el después y que explica el qué y el por qué de lo sucedido.

¿HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

La guerra de Ucrania y sus consecuencias

José María Beneyto (director)



Introducción

¿Es éste verdaderamente nuestro futuro? ¿El regreso a una política de grandes potencias, con la amenaza nuclear detrás de la nuca? ¿El nacimiento de un nuevo Telón de Acero con, esta vez, Rusia y China de un lado, y del otro, Estados Unidos y los países occidentales?

Posiblemente nada vuelva a ser como antes del 24 de febrero de 2022, cuando Putin, tras negarlo durante semanas, lanzó un ataque militar contra Ucrania, que, en la fecha en la que este libro se mandó a imprenta, el 6 de mayo, todavía no había llegado a su fin.

Horrorosa es la catástrofe que se ha cernido sobre los ucranianos y horrorosa es la dimensión de las vidas perdidas, de la catástrofe humanitaria, de la destrucción ocasionada, así como las consecuencias políticas y económicas, cuyo análisis es el objetivo de la publicación que presentamos.

Difícil realizar la evaluación de los efectos completos que tendrá esta guerra. Nos ocuparán durante años. Pero sin duda algunos pueden ya al menos comenzar a describirse. La guerra de Ucrania significó lanzar por los aires los principios y el marco que había regido la arquitectura de seguridad europea construida desde el final de la Guerra Fría, y que subrayaba el mantenimiento de las fronteras existentes, la integridad territorial de los países y la no utilización de la fuerza. Putin violentó no sólo los principios esenciales del derecho internacional público. Su objetivo fue ocupar militarmente, a través de una guerra que parece sacada de

fotografías del pasado, el máximo posible del territorio ucraniano, con el fin de sustituir el gobierno democráticamente elegido de Volodímir Zelenski por un gobierno títere dependiente de Moscú. Un cambio de régimen por las bravas, sin demasiadas contemplaciones respecto al nivel de destrucción que pudiera causar o la voluntad de los ciudadanos ucranianos. Y con la justificación de que los deseos de rusificación y de recuperación de una zona de influencia para Rusia estaban en realidad legitimados por lo que Putin consideraba la amenaza frente a sus intereses de seguridad que habría ocasionado en las últimas décadas la expansión de la OTAN en los países del este europeo.

La invasión de Ucrania generó la mayor catástrofe humanitaria en Europa desde 1945 y tuvo también, en el lado positivo, la mayor respuesta de solidaridad conocida hasta ahora en la ayuda a los refugiados. Por su parte, las sanciones dirigidas por los países occidentales contra las finanzas, la economía y las personas cercanas a Putin fueron las más severas impuestas hasta la fecha. Sus consecuencias para la economía internacional, en un entorno ya complejo debido a la subida de la inflación por el incremento de los precios energéticos, de las materias primas y de los alimentos, el funcionamiento defectuoso de las cadenas globales de producción y la lenta recuperación tras la pandemia de la COVID-19, se dejarán sentir durante un largo período. Muy previsiblemente, las sanciones tendrán que mantenerse durante años y nada volverá a ser igual en las relaciones con Rusia.

Ello atañe en primer lugar a Europa, que va a ser la región más afectada por las medidas adoptadas y a mantener en el futuro, y que va a necesitar una revisión de raíz de su política respecto a Rusia.

En segundo lugar, a Estados Unidos, que deberá reorientar su estrategia militar y su presencia en Europa, y que se encontrará a partir de ahora con dos escenarios abiertos en canal, el europeo y el asiático. Y ello afectará también a la posición de China en su competencia ilimitada frente a Estados Unidos, el eje geopolítico central del siglo XXI, sobre cuya evolución la guerra de Ucrania ya está generando un estrechamiento de la alianza entre Rusia y China. Posiblemente la consecuencia geopolítica de mayor alcance y efectos globales.

Efectivamente, el gigante asiático tiene la llave para que el escenario político mundial se convierta en una nueva Guerra Fría, más peligrosa que la anterior. Ahora, con un mayor número de armas nucleares dispuestas a ser utilizadas, con China llevando a cabo un incremento acelerado de su potencial nuclear, con un aumento del armamento convencional —más sofisticado—, y con tensiones geopolíticas en los dos extremos del globo. O bien para actuar de forma responsable y moderadora.

La guerra y las sanciones han generado mayor tensión y polarización entre los dos bloques emergentes. El gran país asiático volvió a confirmar su posición tradicional de que lo único importante son los intereses chinos, mientras apoyaba la retórica de Xi Jinping y Putin de que sus países eran «verdaderas democracias» frente a la decadencia de las democracias occidentales. Con ello, se puso nuevamente de manifiesto que sin unos principios universales mínimamente consensuados, el cinismo y el desnudo interés por el poder acaban siendo, como pudimos comprobar, bastante más peligrosos que un orden que intenta estar gobernado por normas.

En este tablero mundial de disputa por la hegemonía, los terceros países, y, en particular, los BRICS y los miembros del G20, pero también África y América Latina, corren de nuevo el riesgo de ser el objeto de deseo de uno u otro bloque.

Significativamente, la mayoría de los países emergentes apoyaron la versión rusa sobre la invasión o se mantuvieron neutrales. Solamente un tercio de la población mundial vivía en países que condenaran a Rusia e impusieron sanciones. Un segundo tercio se mantuvo neutral, y entre esos países se incluían teóricos aliados de Occidente tan importantes como la India, los Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudita. El último tercio vivía en países que se alienaron con los argumentos rusos.

Esta realidad debería hacer reflexionar a los dirigentes y ciudadanos occidentales, tanto sobre la necesidad de una defensa convincente de sus principios, como sobre la coherencia a la hora de aplicarlos en situaciones distintas.

La guerra de Ucrania puso sobre la mesa cuestiones hoy insolubles sobre los cambios en el frágil orden mundial actualmente vigente. Tanto Europa como España precisarán de una revisión a fondo de sus políticas exteriores y de defensa, y, en particular, de sus relaciones con Rusia y China, así como un reforzamiento de la relación transatlántica. Dada la posibilidad de que Finlandia y Suecia, acaben solicitando su adhesión a la OTAN, ello conducirá a nuevas tensiones con Rusia, posiblemente también —como ya están teniendo lugar— a nuevos ciberataques rusos a infraestructuras críticas occidentales.

El futuro está aún por escribir, pero será preciso navegarlo con habilidad y firmeza. La ocupación de los territorios ucranianos y la continuada presión de Putin sobre otros vecinos (Moldavia) constituirá un permanente factor de inestabilidad en Europa.

Obligará a la prolongación de las sanciones, con un desenganche europeo del petróleo y el gas rusos, lo que afectará a los precios de la energía a nivel global. El desabastecimiento de cereales y otros productos desde Ucrania y Rusia puede generar también presiones económicas y sociales en países del Sur global.

Es también posible que Rusia se vea incapaz de hacer frente a los pagos de su deuda, lo que afectará a su solvencia, ocasionando una recesión interna que a su vez influirá negativamente sobre las economías europeas en el último trimestre de 2022 y más allá. Rusia redireccionará sus exportaciones hacia India (especialmente ávida de petróleo y gas rusos), China y otros países de Asia.

Otras cuestiones de no menor alcance serán los problemas humanitarios, entre ellos, la integración de los refugiados ucranianos en los países a los que se dirigieron, su posible regreso y la reconstrucción de Ucrania.

Éstas son las cuestiones que el presente libro aborda. Desde una perspectiva plural, tanto en las opiniones de los diferentes autores, como respecto de sus experiencias profesionales, e intentando profundizar de forma coral en las diferentes perspectivas que suscitó la guerra de Ucrania. Se realiza así a lo largo del libro un análisis comprehensivo de las consecuencias geopolíticas, estratégicas, económicas, humanitarias y energéticas, y desde el punto de vista del derecho internacional, sin olvidar la historia de las relaciones ruso-ucranianas, o la compleja personalidad de Putin.

Se ha conseguido reunir de esta manera a un extraordinario grupo de expertos —procedentes de los *think tanks*—, académicos, analistas y columnistas, quienes abordan en los siguientes capítulos de forma sumaria casi todo lo que un lector interesado pueda desear conocer sobre la guerra de Ucrania y sus consecuencias.

Primeramente, el General de Brigada del Cuerpo de Infantería y profesor Salvador Sánchez Tapia, lleva a cabo el análisis militar y estratégico de las operaciones militares, señalando que la guerra de Ucrania supuso el mayor reto bélico en Europa desde 1945. El autor concluye con un aviso muy necesario sobre la necesidad de que esta guerra sirva para despertar a Europa del letargo en que se encuentra en materia de seguridad, y de prepararse para un futuro en el que el conflicto armado esté más presente. Se subraya en qué medida la seguridad europea se halla íntimamente ligada a su unidad, lamentando finalmente que la unidad europea lograda en apoyo de Ucrania se antoje precaria y de corto alcance.

En el segundo capítulo, el columnista y periodista Lluís Bassets, especializado en política exterior y con una larga trayectoria profesional, analiza las razones y sinrazones de la agresión, y lo hace intentando entrar en la mente de Putin, «uno de los objetos políticos más misteriosos y desconocidos de nuestra época», según sus propias palabras. Bassets cita a Anna Politkóvskaya: «Continuamos sembrando Putin para recoger Stalin», y señala cómo los enigmas de la mente de Putin no han aparecido propiamente con la agresión a Ucrania en 2022, sino que surgieron desde el primer momento de su vida política. A pesar de la actitud inicial comprensiva de la comunidad internacional, la era de Putin ha visto desaparecer cualquier atisbo de democracia parlamentaria, de libertad de expresión y de independencia judicial en Rusia. Las dos ideas-fuerza que caracterizan el putinismo —el imperio y la guerra permanente— conforman el núcleo común compartido por ideologías antioccidentalistas rusas. El sueño de dominación de Vladímir Putin se proyecta así más allá del control de Ucrania, e incluso de su idea de finlandización del continente europeo. Ahora, concluye el autor, estamos en el punto más peligroso de la

transición entre el viejo orden internacional y el nuevo orden que todavía no ha nacido.

A continuación, el director del Real Instituto Elcano, Charles Powell, describe la posición de Estados Unidos, central para la comprensión de las reacciones al conflicto y los efectos geopolíticos del mismo. Powell analiza detalladamente el desarrollo de la relación ruso-norteamericana en las últimas décadas, los efectos de la cumbre de la OTAN celebrada en Praga en 2002, el conflicto instigado por Moscú en Georgia en agosto de 2008, el *reseteo* de la política norteamericana con Obama en 2010, el regreso de Putin a la presidencia rusa en 2012, la revuelta del Maidán y la anexión de Crimea en marzo de 2014, así como el turbulento período protagonizado por Trump, hasta el inicio de la presidencia de Biden y el estallido de la crisis ucraniana. El conflicto militar no solamente habría puesto fin a la estructura de la seguridad europea, sino que además obligaría a Washington a centrar su atención en Europa en un momento en el que hubiese preferido hacerlo en el Indopacífico. Particular interés posee el análisis de los intentos de negociación norteamericanos antes de la invasión, así como las respuestas de la Administración Biden y sus consecuencias, tanto externas como internas.

En el capítulo cuarto, el abogado y presidente de la Federación Europea de Asociaciones de Derecho de la Energía, Vicente López-Ibor, realiza un exhaustivo análisis de la energía como un factor determinante de la evolución de la guerra, las posiciones de los países europeos en relación con esta cuestión y la incidencia que todo ello tiene sobre la transformación energética global en la que estamos inmersos. El autor describe el nivel de dependencia energética de determinados países y las decisiones adoptadas por países como Alemania y Austria —así como las que muy

probablemente adoptarán en un futuro próximo—. También analiza los efectos que la guerra puede tener sobre la estructura actual del sistema energético mundial, la formación de los precios, el cambio climático, etc.

Seguidamente, el ex secretario de Estado para la Unión Europea y catedrático Diego López Garrido, aborda la cuestión de los desafíos de Europa frente a la guerra de Ucrania, en la perspectiva de la transformación del orden mundial al que estamos asistiendo. El autor señala en particular el cambio de mentalidad operado entre los países europeos y en la Unión Europea en su conjunto, y subraya cómo, a pesar de las dificultades, la posición de unidad se ha mantenido, y allí donde se ha comenzado a resquebrajar, se ha intentado actuar por un consenso mayoritario o favoreciendo una asimetría en la aplicación que no rompa la unidad. Asimismo, el autor aborda las exigencias de una Europa de la Defensa y una perspectiva necesariamente más geopolítica y estratégica de la política exterior comunitaria, subrayando los esfuerzos llevados a cabo en diferentes órdenes por las instituciones europeas.

Posteriormente, la investigadora principal del Real Instituto Elcano, Carlota García Encina, lleva a cabo el análisis de la posición de la OTAN en el conflicto, el papel que esta organización internacional ha desempeñado en relación con Ucrania, y sus perspectivas de futuro. Partiendo del último Concepto Estratégico de la OTAN, de noviembre de 2010, en el que, a pesar de su optimismo, aparecían como tareas principales la gestión de crisis y la seguridad cooperativa (inexistentes en el tratado fundacional de la Alianza), la autora considera que los miembros de la OTAN han estado a la altura del enorme reto de la agresión rusa, agrupándose en torno a una estrategia compartida con rapidez y unidad. A ello se añadió, como segundo elemento, el reforzamiento de las medidas

de defensa y disuasión en el flanco oriental de la Alianza. La estrategia de la OTAN habría consistido, según la autora, en un cuidadoso equilibrio entre su misión defensiva, su credibilidad y la necesidad de evitar una escalada, pero la invasión de Ucrania también habría puesto en evidencia el éxito y el fracaso de la disuasión.

En el capítulo séptimo, José María Beneyto, catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y coordinador de esta obra, realiza un análisis sobre la posición de China en la guerra. ¿Cuál ha sido efectivamente su actitud más allá de la retórica de la «neutralidad benévola»? ¿Cuáles han sido sus objetivos en todo momento? ¿Es previsible la consolidación de la alianza sino-rusa? ¿En qué términos? El autor, uniéndose a un número de comentaristas chinos, concluye que éste es el momento en el que China podría actuar de forma positiva para sí misma y para el resto del mundo en el escenario internacional, aunque esta alternativa no resulte por desgracia la más evidente en estos momentos.

En el siguiente capítulo, Miguel Otero, investigador del Real Instituto Elcano y profesor, realiza el estudio de la posición de Alemania, país decisivo para las opciones de la Unión Europea y el futuro de la relación ruso-europea, y que, tras el inicio de la guerra, llevó a cabo un cambio de ciento ochenta grados en su política exterior y defensa, con consecuencias para la política interior alemana y europea de largo alcance.

En el capítulo noveno, Cristina Manzano, periodista y directora de *esglobal*, describe los posibles escenarios sobre el futuro de Ucrania. Según la autora, la guerra causó heridas difíciles de curar en generaciones, no sólo por la devastación de amplias zonas del país y las atrocidades cometidas por el ejército ruso, sino porque

Putin logró reforzar el sentimiento nacional ucraniano y romper los vínculos históricos y emocionales que unían a los dos países y que compartían millones de ciudadanos. No parece que sea posible la congelación del conflicto, y la neutralización plantea el difícil problema de las garantías suficientes de seguridad, teniendo en cuenta que Ucrania ya renunció en el pasado a su arsenal nuclear a cambio de garantías rusas vulneradas flagrantemente. La autora se detiene en las iniciativas para la reconstrucción del país, así como en la solicitud de adhesión a la Unión Europea. Por último, se plantea la posibilidad de una «nueva Ucrania» tras el conflicto y el regreso de la población obligada a salir del país.

El siguiente artículo profundiza en la perspectiva de la guerra desde el Derecho Internacional Público y el Derecho Humanitario, y ha sido escrito por el profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Félix Vacas Fernández. El autor señala cómo, en su opinión, en las últimas décadas se ha producido una erosión progresiva de la prohibición del uso de la fuerza, flexibilizando su interpretación y convirtiendo el sistema de seguridad colectiva definido en Naciones Unidas en prácticamente un permiso general para el uso de la fuerza. A ello habrían contribuido el llamado derecho de intervención humanitaria y la doctrina de la legítima defensa preventiva. La guerra de Ucrania supondría por otra parte una profunda violación del marco de seguridad establecido en Europa por consenso en el Acta Final de Helsinki de 1975. Por último, el autor desarrolla sus argumentos en torno a lo que considera una puesta en cuestión durante la guerra de Ucrania de las reglas que informan el Derecho Internacional Humanitario.

El capítulo undécimo trata sobre la crisis de los refugiados y ha sido realizado por la catedrática de Relaciones Internacionales

Ainhoa Uribe. La autora lleva a cabo un muy documentado estudio de la crisis humanitaria ucraniana, la respuesta internacional, el posible cambio de paradigma asociado a ésta y sus limitaciones, y la magnitud del éxodo ucraniano. Subraya que los efectos de la crisis de los refugiados ucranianos nos acompañarán durante un período importante y que pueden ayudar a generar un necesario cambio de mentalidad. Describe la gestión de la crisis por los diferentes organismos internacionales, y señala el papel llevado a cabo por la sociedad civil, antes de considerar finalmente que la respuesta a la crisis de Ucrania es una oportunidad para mejorar el modelo de respuesta a las crisis humanitarias, en general, y de los refugiados y desplazados, en particular.

Los siguientes tres capítulos del libro se ocupan de las consecuencias económicas de la guerra.

En el capítulo doce, Mikel Aguirre Uzquiano, jefe de Riesgo Político en COFACES Ibérica y doctor en Economía Internacional, analiza los efectos de la guerra sobre la economía mundial. El autor señala cómo el conflicto entre Rusia y Ucrania provocó conmoción en los mercados financieros y aumentó drásticamente la incertidumbre sobre la recuperación de la economía internacional. Tras detallar los efectos a nivel regional, se subraya que ninguna región estará a salvo de la inflación importada y de las perturbaciones del comercio mundial. Por último, se abre el interrogante de hasta qué punto los países occidentales podrán prescindir de los recursos naturales rusos, de la financiación china y, en su caso, del mercado indio.

Seguidamente, Alicia García-Herrero, economista Jefe de Asia-Pacífico en Natixis, lleva a cabo el estudio de las consecuencias económicas para una región crucial en la economía mundial y de la que dependerá en gran medida la recuperación o el estancamiento:

Asia. La autora analiza detalladamente las relaciones energéticas y comerciales de Rusia con el continente asiático, el impacto de la guerra en la transición energética asiática, las relaciones financieras, y el impacto sectorial sobre el comercio de determinadas materias primas, minerales y trigo, en Asia, y, particularmente, en China. Finalmente, se pregunta sobre la ayuda que pueda prestar China a la economía rusa y sus potenciales consecuencias económicas.

Rafael Pampillón, catedrático de Economía, y Alicia Coronil Jonsson, economista Jefe de Singular Bank, firman este capítulo que trata de los efectos específicos del conflicto ucraniano en la economía española. Los autores comienzan señalando cómo, a pesar de que Rusia y Ucrania de forma combinada sólo representan un 2 por ciento del PIB y del comercio global, ambos países tienen un gran protagonismo en la producción y suministro de materias primas básicas clave (energía, metales, fertilizantes y alimentos). Ello llevó a problemas de suministro desde el inicio de la guerra y a una caída del comercio mundial, y al incrementar la inflación revertió las esperanzas de recuperación depositadas para el año 2022. Una situación que supone un riesgo tanto para el ámbito laboral como para el sector exterior español, riesgo que podría verse agravado por la persistencia de los elevados precios de la energía y las materias primas, y los cuellos de botella en las cadenas de suministro. Las expectativas, concluyen los autores, son de crecimiento a la baja y de una pérdida de competitividad más acusada para el caso español respecto al resto de los países de la zona euro.

En el último capítulo del libro, el periodista y profesor titular de Relaciones Internacionales Felipe Sahagún realiza una visión de conjunto de la situación creada por la guerra. El autor subraya cómo

el régimen de seguridad construido tras el fin de la Guerra Fría está siendo destruido por Putin en Ucrania: la disuasión nuclear, la no proliferación, la prevención del terrorismo nuclear y el futuro de la energía nuclear. Por otro lado, indica el riesgo añadido de un posible triunfo de los republicanos en las elecciones de *midterm* en Estados Unidos, lo que podría avalar el interés de la extensión de la guerra para Putin. Se estaría produciendo una nueva transición sistémica, que constituiría la última oportunidad para Occidente de reafirmarse. El capítulo termina con una descripción de las características del emergente equilibrio de poder, señalando así mismo la esencial imprevisibilidad del momento en el que nos encontramos, con una multiplicidad de factores con influencia.

Esperamos haber logrado con estas diferentes contribuciones el objetivo que nos propusimos inicialmente: facilitar al lector interesado una visión lo más completa posible de la crisis ucraniana y sus consecuencias, desde puntos de vista distintos, y en un tiempo récord. Quiero señalar finalmente que un buen número de los autores son miembros o han colaborado en actividades de la Asociación de Política Exterior Española, entidad que promueve el estudio de las relaciones internacionales y la política exterior española, y agradecer de modo particular el buen hacer y la ayuda prestada en todo momento a lo largo del proceso de elaboración del libro por nuestros editores en Ediciones Deusto, su director, Roger Domingo, su directora adjunta, Aurora Nacarino-Brabo, su editora de mesa, Blanca Andreu y su editor de mesa, Héctor Juan.

JOSÉ MARÍA BENEYTO

1

Análisis militar y estratégico de la guerra de Ucrania

Salvador Sánchez Tapia,
General de Brigada de Infantería,
diplomado de Estado Mayor; máster en Estudios Estratégicos por el U.S. Army War College;
y doctor por la Universidad de Navarra

En la madrugada del día 24 de febrero de 2022, aprovechando las últimas horas de oscuridad que preceden al amanecer, fuerzas acorazadas y mecanizadas rusas abandonaron sus posiciones de partida en Rusia y Bielorrusia y cruzaron la frontera de Ucrania hacia sus objetivos tácticos, iniciando con ello una invasión que, al cierre de este trabajo, seguía en marcha con un final incierto y, contra todo pronóstico, cada vez más abierto.

Aunque en 2014 Rusia ya dio muestras de hasta dónde estaba dispuesta a llegar para mantener el control de Ucrania, y a pesar de que su acumulación de fuerzas había sido divulgada por especialistas OSINT, entre muchos analistas occidentales anidaba una cierta resistencia a creer que Putin se atreviera a dar el paso de enzarzarse en una guerra de un tipo que se creía prácticamente

desterrado.[1] Todo lo más, se pensaba, llevaría a cabo acciones limitadas para asegurar su control sobre las zonas ya ocupadas en Ucrania sin provocar una reacción occidental; no en vano, el paradigma de las operaciones en la «zona gris» se veía en círculos especializados como el que Rusia había abrazado con preferencia para alcanzar sus objetivos estratégicos.[2]

Europa se encontraba inmersa en su mayor reto bélico desde 1945; una guerra en toda regla, pese a que Putin la definiera como una simple «operación militar especial»; un enfrentamiento que reavivó en Europa viejos fantasmas como el de la guerra generalizada en Europa, o el de la posibilidad de una escalada nuclear con un gigantesco potencial destructivo; una guerra «clásica», en definitiva, en la que la trinidad de Clausewitz aparecía nítida.[3]

La consideración de las causas que desencadenaron la guerra debe ser el punto de partida de un análisis cuyo desenlace y consecuencias para el sistema internacional aún no se conocen. Resulta tentador atribuirla a la personalidad de Vladímir Putin y a su visión imperialista del mundo, que, sin duda, han tenido un papel importante en la decisión de invadir Ucrania. Sin embargo, para explicarla concurren razones que operan a diferentes niveles. A exponerlas se dedica la siguiente sección.

Causas de la guerra

Sin incurrir en exageraciones, puede decirse que la ofensiva que contemplábamos no era sino la segunda parte de una guerra que había comenzado en 2014, cuando Rusia se hizo con parte del territorio de Ucrania en lo que se presentó como un ejemplo de la guerra híbrida que prevalecería en el futuro.

Las causas remotas de la guerra eran de índole geopolítica e histórica. Por su situación geográfica, Rusia había desarrollado una obsesión por dotarse de fronteras asentadas en sólidos accidentes geográficos o, al menos, por adquirir un cinturón de seguridad que la protegiera de eventuales invasiones a las que su territorio está expuesto.[4] Ucrania, cerrando los accesos a Moscú a través de la Gran Llanura Europea que enlaza las costas de Normandía con los Urales, es la piedra angular del glacis de seguridad ruso en Occidente.

La constitución durante la Guerra Fría del Pacto de Varsovia, basado en los Estados satélites del este de Europa que la Unión Soviética capturó para su «esfera de seguridad» al finalizar la Segunda Guerra Mundial, respondía plenamente a esta lógica. Tras la implosión de la URSS, la entrada en la OTAN de las naciones que componían el Pacto fue percibida en Rusia como una agresión norteamericana, por mucho que se insistiera desde Occidente en su carácter puramente defensivo. Con ella, Moscú perdió gran parte de su escudo de seguridad occidental, ahora reducido a Bielorrusia y Ucrania, además del exclave de Kaliningrado (figura 1.1). A Rusia, postrada, no le quedó sino aceptar el hecho y alimentar un larvado deseo de revancha por la afrenta.

El interés de Rusia en Ucrania tenía también que ver con el imperativo geopolítico ruso de acceder a puertos en aguas calientes. Con todo lo extenso de su litoral marítimo, Rusia carece de buenos puertos en mares que permanezcan abiertos a la navegación durante todo el año. La mayoría de los que tiene —Múrmansk, Vladivostok, San Petersburgo— permanecen cerrados por el hielo parte del año, y limitan su proyección exterior por vía marítima. La presión histórica de Rusia hacia los Balcanes, hacia el mar Negro o, durante los años del «Gran Juego», hacia el océano Índico,

obedecía a esa necesidad. Los puertos ucranianos de Odesa y Sebastopol eran, en este sentido, de gran valor para el control ruso del mar Negro.

Figura 1.1. Expansión de la OTAN hacia el este

Fuente: Elaboración propia.

Por si todo esto fuera poco, Rusia y Ucrania están unidas por lazos históricos que arrancan en la fundación de la Rus de Kiev en el siglo IX, y que continúan con la incorporación, entre los siglos XVI y XVIII, de Ucrania a Rusia por Pedro el Grande y por Catalina la Grande quien, además, rusificó el territorio. Ucrania es, por tanto, por razones históricas, étnicas, culturales y espirituales, un elemento central de la identidad rusa, de modo que no pueden sorprender las frecuentes manifestaciones rusas que se refieren a Ucrania y Rusia como uno y el mismo país, ni que la pérdida del control ruso sobre el

país —si, por ejemplo, ingresara en la Alianza Atlántica— constituiría para Moscú un *casus belli*.[5]

Esta posibilidad, que Rusia temía ver materializada desde que Ucrania se convirtió en un Estado independiente en 1991, constituyó la causa intermedia de la guerra. La Revolución naranja de 2004-2005 abrió la vía a que Ucrania y Georgia solicitasen su ingreso en la OTAN en 2008; aunque la decisión se aplazara, el gesto fue interpretado en Moscú como un intento norteamericano de desestabilizar y humillar a Rusia, y tuvo como consecuencia la invasión de Georgia. Otra revolución, la del Euromaidán de 2014, puso a Ucrania aún más cerca de la Alianza Atlántica, y provocó la acción militar rusa sobre el Dombás y sobre la península de Crimea para controlar la base de Sebastopol.

En mayo de 2019, Zelenski sucedió al prooccidental Poroshenko en la presidencia de Ucrania. A pesar de la ambigüedad que había exhibido durante la campaña electoral sobre la cuestión de la OTAN, el nuevo presidente pronto pasó a ser un firme defensor del ingreso de su país en la Alianza. En 2021, el gobierno de Ucrania expresó su interés por participar en el *Membership Action Plan* de la OTAN y, en la Cumbre de Bruselas de junio de 2021, los aliados reiteraron formalmente la decisión de la Cumbre de Bucarest de 2008 en la que se habían comprometido a hacer de Ucrania un miembro de la OTAN.

El camino hacia la guerra quedaba enlosado. Sobre la base del ejercicio de disponibilidad que había realizado en abril de 2021 en zonas próximas a Ucrania, Rusia procedió a una paulatina acumulación de fuerzas con la que buscaba disuadir a su vecino de intentar ingresar en la Alianza, so pena de invasión.

Finalmente, la causa inmediata que provocó la guerra fue la acusación de maltrato ucraniano a su minoría rusa. El 21 de febrero

de 2022, Putin firmó un decreto por el que reconocía las Repúblicas Populares del Donetsk y de Lugansk, y desplegó unidades en la zona como «fuerzas de paz» que debían evitar un «genocidio» de rusos. Con el argumento de «desmilitarizar» y «desnazificar» Ucrania, el día 24 consumó la invasión.

La estrategia rusa

Desde un punto de vista teórico, una estrategia no es sino el diseño, hecho a nivel político, de un procedimiento para alcanzar un objetivo —de naturaleza política—, con los recursos disponibles. En otras palabras, una definición de tres elementos —objetivos, recursos y procedimientos— que deben guardar un equilibrio que debe ser revisado cada vez que lo requieran las circunstancias. Función esencial del estratega es la de coordinar, modulándolo, el empleo de todos los recursos a su disposición para alcanzar el objetivo.

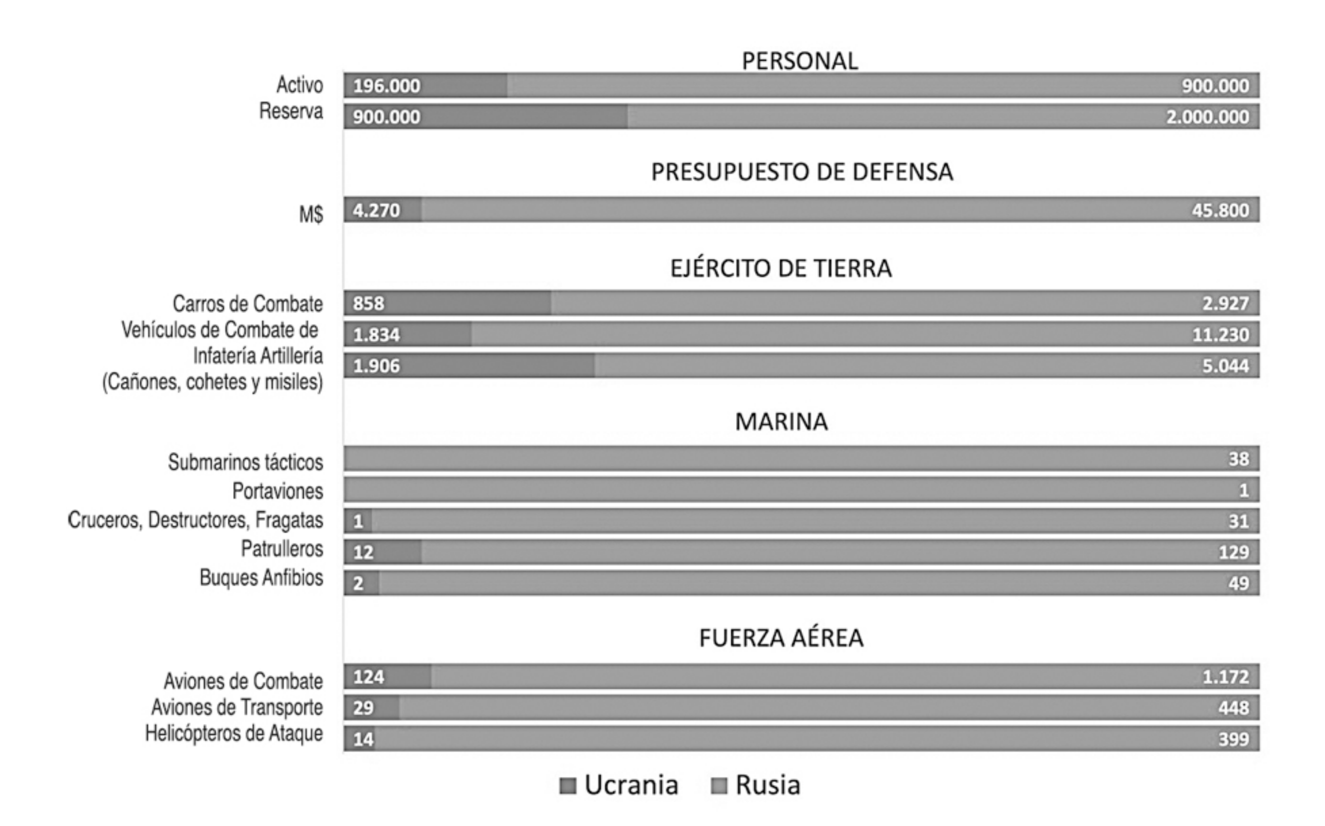
Asumiendo que el liderazgo ruso era un actor racional, a la vista de la importancia que Rusia confería al control de Ucrania, y teniendo en cuenta el historial de recurrente desafección a Moscú que había mostrado este país desde 1991, no resultaba aventurado afirmar que el objetivo estratégico con el que Rusia inició la guerra era el de asegurar que Ucrania permanecía *definitivamente* anclada a la esfera de control de Rusia. No parecía lógico pensar que Putin se hubiera atrevido a dar el paso de iniciar una guerra para contentarse con una solución temporal que le llevara a tener que enfrentarse de nuevo al mismo problema dentro de unos años.

Para lograr ese objetivo, el requisito era un gobierno afín a los postulados del Kremlin y cerrado a la tentación de aproximarse nuevamente a Occidente. En el interés —vital, podría asegurarse—

de Rusia estaba el construir una Ucrania favorable a Rusia o, al menos, «finlandizada».

El procedimiento decidido para alcanzar el objetivo estratégico fue el de una invasión militar que, por su entidad, medios, y tácticas, podríamos denominar como «convencional», y que debía completarse de manera rápida y fulminante. [6] Ello no significa que, en la ejecución de esta estrategia, no se considerara el empleo de otros recursos. Cabe argumentar, en ese sentido, que Putin empleó contra Europa la amenaza de suspender el suministro de gas a los clientes que no pagaran en rublos; o llevando a cabo acciones en el ciberespacio, o en el ámbito de la desinformación. [7]

Figura 1.2. Comparación de capacidades militares de Rusia y Ucrania (fuerzas convencionales – principales categorías)*



(*) El cuadro recoge la totalidad de las Fuerzas Armadas rusas, no las empeñadas en el teatro de operaciones ucraniano.

Fuente: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2022*, Routledge, Londres, 2022.

Los recursos empleados en la operación son difíciles de determinar. En un cómputo global, la superioridad militar rusa sobre Ucrania era, sobre el papel, muy abultada en personal y material, lo que invitaba a pensar en una fácil victoria rusa (figura 1.2). La información OSINT disponible al comienzo de la agresión indicaba que Rusia había acumulado entre 169.000 y 190.000 hombres en zonas de estacionamiento próximas a la frontera de Ucrania. [8]

Durante los últimos años, Rusia había hecho alarde reiteradamente de las nuevas capacidades militares que habría ido adquiriendo con los pingües beneficios obtenidos con la venta de recursos energéticos. Medios como el carro de combate Armata T-14 o el misil hipersónico Kinzhal eran vistos como capaces de inclinar hacia Rusia, por sí solos, el fiel de la balanza de la guerra. Sin embargo, las *Wunderwaffen* rusas desempeñaron un papel poco significativo en el balance de fuerzas, lo que indicaba que sus capacidades estaban sobredimensionadas o, más probablemente, que no estaban en servicio en la cantidad que se estimaba antes de la guerra.

Diseño operacional ruso

En el plano operacional, el Estado Mayor ruso habría traducido la estrategia definida por el nivel político en un ambicioso diseño articulado a lo largo de varios esfuerzos ejecutados simultáneamente desde varias direcciones (figura 1.3):

- Sur: desde la península de Crimea, para alcanzar Zaporiyia en el arco del río Dniéper, y para abrir dos corredores terrestres, uno hacia el oeste hasta Transnistria, en Moldavia, y otro al este para enlazar con la zona ocupada del Dombás.
- Este: desde las zonas ocupadas por Rusia en el Dombás, con el objetivo de, bien controlar completamente las *oblasti* de Donetsk y Luhansk, o bien, simplemente, de fijar a las fuerzas ucranianas desplegadas en este frente, impidiendo que pudieran ser empleadas en otras zonas.
- Noreste: desde el noreste de Ucrania para alcanzar y ocupar Járkov, alcanzar el codo del Dniéper en Dnipro y enlazar con el esfuerzo sur para aislar a las fuerzas de Ucrania, y para contribuir al control del Dombás.
- Norte: sobre Kiev, desde posiciones de partida al norte y al noreste de la ciudad.

Este último sería, probablemente, el esfuerzo principal de la operación y el que, por tanto, habría tenido prioridad a la hora de asignar medios de maniobra, apoyos de fuego, zapadores, apoyo logístico, salidas de aviación de combate, etc.

La ocupación de Kiev habría entrado en los planes del mando ruso por su alto valor simbólico como capital de Ucrania, y por ser la sede del gobierno. Sin embargo, más que en la capital en sí, el esfuerzo estaría centrado en la decapitación del régimen ucraniano. Es muy probable que Putin hubiera identificado el liderazgo de Zelenski y su gobierno como el centro de gravedad de la operación. [9]

Este diseño obligaba a Rusia a operar desde líneas exteriores, lo que dificultaba la coordinación de esfuerzos y el apoyo mutuo entre ellos. Ucrania, por el contrario, podía hacerlo desde líneas interiores, lo que le permitía mover medios entre esfuerzos para adaptarse a la

situación con relativa facilidad. Podía, además, mantener un cordón umbilical abierto con Occidente por el que recibir recursos para sostener su esfuerzo de guerra. A esta desventaja, se sumaba al comienzo la autoimpuesta de no designar un mando de teatro que coordinara unos esfuerzos que, en la práctica, eran independientes.

Figura 1.3. Esfuerzos iniciales de la invasión

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál era la situación final deseada? La opción más plausible era la de que Rusia se obstinara en mantener el control directo —es decir, con presencia militar— de los territorios demográficamente rusos ocupados en Crimea y el Dombás, probablemente extendidos

hasta la ribera oriental del Dniéper, y conectados por un corredor terrestre que, a través de Mariúpol, bordeara el mar de Azov. Si se daban circunstancias favorables a ello, el corredor podría extenderse al oeste de Crimea desde Jersón, a través de Odesa, llegando a Transnistria, región oriental de Moldavia de mayoría rusa y ocupada por el ejército ruso desde la desaparición de la Unión Soviética.

Ucrania quedaría, *de facto*, dividida entre el territorio así definido y el resto del país, finlandizado, sin salida al mar, regido por un gobierno favorable a los postulados de Moscú o, como mucho, neutral, pero bajo control ruso. A la vista de las dimensiones del país, y de sus propias capacidades militares, no parece razonable pensar que Rusia tuviera la intención de ocupar la totalidad del territorio de Ucrania para, además, exponerse a un escenario de insurgencia semejante al que ya vivió en Afganistán.

Ejecución de las operaciones

De manera sorpresiva, el inicio del ataque ruso no estuvo precedido de una fase preliminar de configuración del campo de batalla en la que, mediante el empleo masivo de medios aéreos, de fuego y de guerra electrónica, se buscase la eliminación o neutralización de los elementos de mando y control ucranianos, y de sus centros logísticos, segundos escalones, elementos de inteligencia, comunicaciones y defensa aérea. [10]

Los primeros compases de la ofensiva indicaron que Rusia estaba haciendo un uso limitado de la fuerza. Decir esto después, cuando se conocieron las matanzas que los rusos habían perpetrado en zonas ocupadas por sus unidades, puede parecer una provocación. Sin embargo, y ciñendo el análisis exclusivamente

a los primeros días de la guerra, si se compara la destrucción operada con la que se podía haber infligido a, por ejemplo, Kiev, no puede sino concluirse que, inicialmente, hubo un intento deliberado por parte del alto mando ruso de emplear el menor nivel de fuerza posible en las operaciones.

En todo caso, y a pesar de que, muy pronto, las fuerzas rusas se aproximaron a los arrabales de Kiev, los avances a lo largo de todos los esfuerzos fueron más bien modestos y dejaron a la vista las limitaciones ofensivas rusas, incapaces de controlar Kiev y Járkov. En el Dombás, los ataques carecieron de profundidad, pero, en este caso, la falta de *mordiente* podría haber sido deliberada, buscando únicamente fijar en el frente a las fuerzas ucranianas.

Algo mejor fue el desarrollo de la situación a lo largo del esfuerzo sur. Allí, las fuerzas rusas alcanzaron la localidad de Jersón e iniciaron avances hacia el norte y el este —hacia Zaporiyia y Mariúpol, respectivamente— con lo que, parecía, era un intento por abrir un corredor terrestre que uniera los territorios del Dombás con la península de Crimea.

Por qué Rusia decidió actuar así, abocándose a una guerra larga, no puede sino intuirse. Es posible que una de las razones estuviera en la conciencia rusa de las limitaciones operativas y de adiestramiento de su aviación de combate, que no fue capaz de dominar el cielo, y de sus unidades terrestres, dotadas, parcialmente, de personal no profesional. Cabe pensar, también, que en la decisión entró la idea de minimizar la destrucción del territorio e infraestructura ucranianos con vistas a operaciones ulteriores, o al futuro que, si el ataque tenía éxito, Rusia y Ucrania deberían compartir. Es posible, además, que la inteligencia y el liderazgo rusos hubiesen subestimado la voluntad y capacidad de resistencia del pueblo ucraniano. La pura incompetencia de los

cuadros de mando intermedios rusos, o la deficiente adaptación de la doctrina rusa a los cambios que la tecnología ha introducido en el campo de batalla, tampoco pueden ser descartadas como explicaciones de lo que, sin ambages, puede calificarse como el fracaso del plan inicial ruso.

La ofensiva puso de manifiesto otro error de cálculo ruso. La invasión operó una inédita unidad del mundo occidental —específicamente, de la OTAN y de la Unión Europea— que, probablemente, Putin no esperaba, confiado en que la dependencia europea de los recursos rusos impediría la adopción de una postura común. Sin embargo, eso es, precisamente, lo que sucedió, uniendo a Europa en la imposición de un severo régimen de sanciones y provocando un giro político en Alemania impensable tan sólo semanas antes del comienzo del ataque.

El día 27 de febrero ya se percibía con claridad que el intento ruso de controlar Kiev en una operación relámpago no estaba dando sus frutos, y la operación entró en una nueva fase que podríamos definir como de reorganización y reiteración de esfuerzos. Rusia invirtió más medios sobre Kiev y mejoró el apoyo logístico a sus unidades, preparándose para lo que, ya se veía, iba a ser una guerra de más larga duración. Como cabía esperar, incrementó el uso de medios de apoyo de fuego sobre centros urbanos como Járkov y Mariúpol.

La toma de Kiev se mantuvo en esta nueva fase como el esfuerzo principal de la ofensiva. El día 8 de marzo, la esperada ofensiva sobre la ciudad parecía haberse iniciado, aunque lo hizo con poca intensidad. La posibilidad de que las fuerzas ucranianas impidieran a las rusas la toma de la ciudad comenzó a abrirse paso. En el sur, Rusia redobló los esfuerzos para, desde Jersón, avanzar hacia

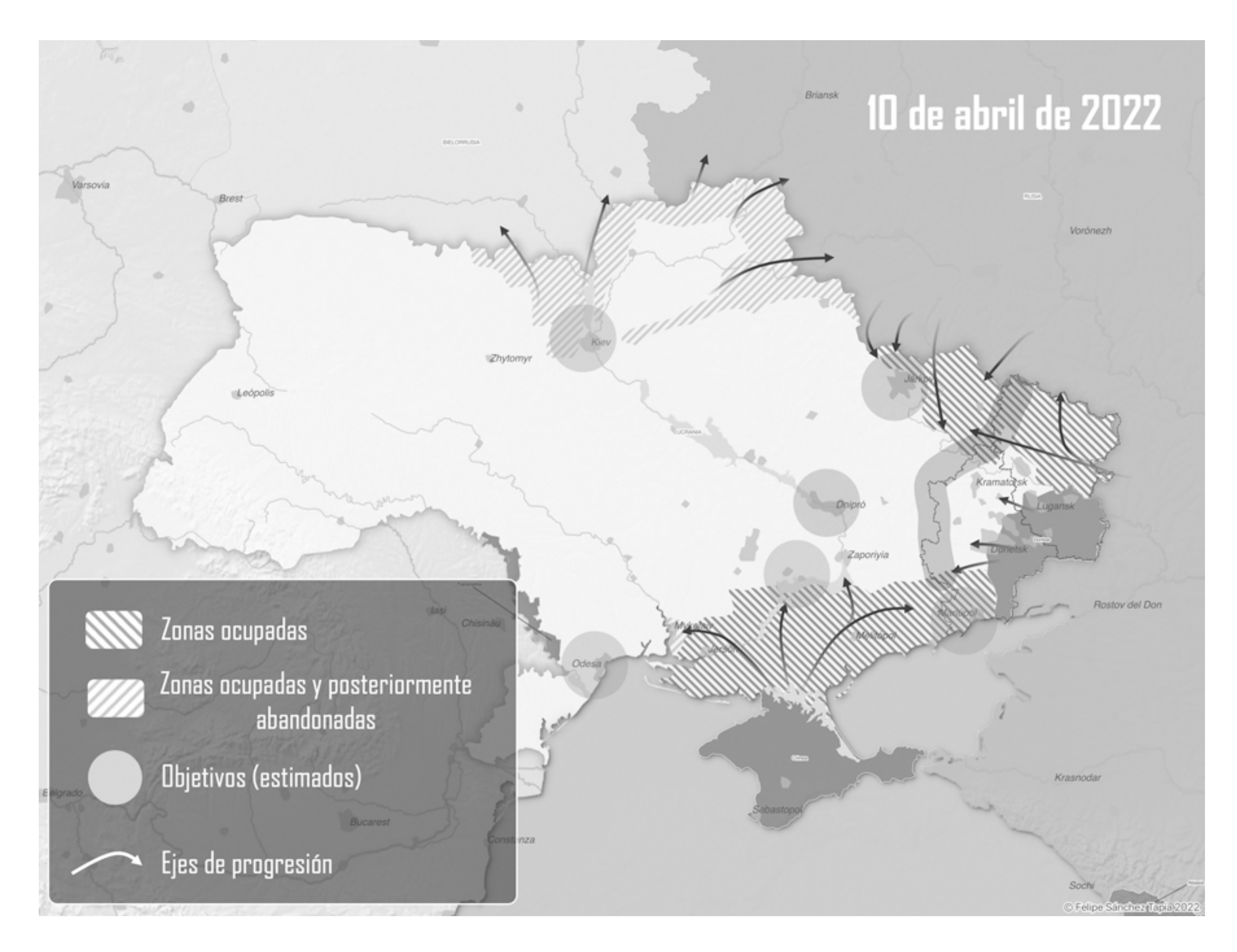
Odesa en el oeste y para alcanzar Zaporiyia, al norte, y Mariúpol y el Dombás en el este.

Hacia el día 19, la ofensiva rusa parecía haber culminado sin ganancias territoriales significativas. Después de algunos días de poca actividad en todos los frentes comenzó a trascender información que refería la recuperación por el ejército de Ucrania de territorio en el frente de Kiev, así como el emplazamiento por Rusia de minas, lo que podría revelar una actitud defensiva. Esta información indicaría una pausa operacional rusa para reconsiderar y redefinir su estrategia antes de iniciar una nueva fase.

De las acciones rusas emprendidas posteriormente —fundamentalmente, congelación del esfuerzo sobre Kiev y evacuación del sector, redespliegue de fuerzas, y traslado al Dombás del esfuerzo principal— puede colegirse que, tal vez, hubiera reconsiderado, si no su objetivo final, sí, al menos, la forma de alcanzarlo. Habiendo renunciado a decapitar el gobierno de Kiev, se trataría ahora de asegurar el control de la parte mayoritariamente rusa de Ucrania —como mínimo, las *oblasti* de Lugansk y Donetsk, además de Crimea— para llegar a una eventual negociación desde una posición de fuerza que le permitiera imponer un estatus neutral a lo que quedara de Ucrania. Los esfuerzos sobre Járkov y Crimea continuarían complementando al principal (figura 1.4).

Para mejorar la coordinación, Rusia unificó el mando de las operaciones bajo la persona del general de Ejército Dvórnikov, comandante del Distrito Militar Sur, y concentró fuerzas —algunas de ellas procedentes de Kiev— en el esfuerzo este, en una decisión coherente con los principios de unidad de mando, economía de fuerzas y concentración de esfuerzos.

Figura 1.4. Situación el 10 de abril de 2022



Fuente: Elaboración propia.

Al cierre del capítulo, nos encontrábamos aún en este período de pausa. Rusia llevó a cabo algunas acciones ofensivas menores en zonas próximas a Lugansk pero, en general, se continuaba esperando el desencadenamiento de una nueva ofensiva, que podría ser la última, salvo que Rusia decidiera desguarnecer otras zonas del país para reforzar el frente ucraniano. El traslado y recuperación de unidades que habían sido ya empleadas en el sector de Kiev no era sencillo y requería tiempo, por lo que aún podían pasar unos días hasta que se volvieran a ver movimientos en el frente, que podían ir precedidos de un incremento de la actividad de la artillería y la aviación rusas.

No se consideraba probable que ocurriera, pero no puede dejar de consignarse aquí lo delicado del momento para Rusia pues, mientras reorganizaba su despliegue, Ucrania estaría, sin duda, aprovechando para mejorar su dispositivo defensivo y podría llegar a pensar en arrebatarle la iniciativa desencadenando algún contraataque antes de que su enemigo retomara la ofensiva.

Y luego... ¿qué?

Aquí no pueden sino plantearse algunos escenarios. El primero contemplaba que la ofensiva tuviera éxito y Rusia completara la ocupación de los territorios mayoritariamente rusos en Ucrania. En este caso, podía ocurrir que Ucrania, a la vista de las pérdidas, aceptase negociar, o que, asistida por Occidente, decidiera continuar resistiendo. En el primer caso, Rusia afrontaría las negociaciones desde una posición de fuerza y mantendría la ocupación de las zonas que, *de facto*, abandonarían Ucrania para constituirse en territorios independientes o, incluso, para incorporarse a la Federación Rusa. Lo que quedara de Ucrania podría configurarse como un Estado nominalmente independiente, pero sujeto a los dictados del Kremlin, y forzado a abandonar definitivamente la idea de ingresar en la OTAN.

El segundo caso supondría la cronificación de la guerra, la estabilización del frente —que podría venir acompañada de acciones irregulares ucranianas tras las líneas rusas—. En estas circunstancias, Rusia podría tratar de intensificar acciones, preferentemente de fuego, sobre objetivos de Ucrania para tratar de doblegar al Gobierno de Zelenski y forzarlo a sentarse a la mesa de negociaciones.

El segundo escenario consideraba que la ofensiva rusa fracasaría y no conseguiría hacer avances sustanciales sobre las posiciones actuales. En este caso, Putin trataría de mantenerse firmemente en las zonas conquistadas y estabilizar el frente para plantear un pulso y forzar a Zelenski a negociar en términos parecidos a los descritos en el escenario anterior, pero con menos ventaja.

El último escenario, quizás menos plausible, pero no por ello descartable, es que Rusia, no sólo fracasase, sino que Ucrania fuera capaz de recuperar todo o parte del territorio ocupado por Rusia en esta guerra y en la de 2014. El futuro, en ese caso, estaría lleno de incógnitas, todas ellas sombrías. Un Putin arrinconado podría decidirse a emplear armas nucleares tácticas para revertir una situación desfavorable en el campo de batalla, lo cual, a su vez, podría tener consecuencias difíciles de medir. Por otro lado, el fracaso podría minar la base del poder de Vladímir Putin en Rusia y abrir en ese país una lucha por el poder a la que Occidente debería prestar gran atención, en especial para asegurar que el control del armamento nuclear ruso no se perdiera.

Algunas lecciones

Pese a la falta de perspectiva, algunas cuestiones comenzaban a aparecer nítidas. Quizás la primera fuera la constatación de la plena validez, con todas las adaptaciones que el desarrollo de la tecnología requiera, de la guerra «clásica» que muchos daban por muerta, hasta el punto de asegurar que el paradigma canónico de Clausewitz no servía para explicar las guerras modernas y futuras —etiquetadas con epítetos como los de «quinta generación», «nuevas», «entre la gente», «asimétricas», «híbridas», etc.—, y que nos encontrábamos ante uno nuevo. La guerra de Ucrania, no muy

diferente a la que tuvo lugar en 2020 en Nagorno-Karabaj, debería servir para revisar algunas de las ideas que subyacían a estos modelos, y para no precipitarse en concluir que la guerra «convencional» es una reliquia de tiempos pasados.

En otro plano, puede decirse que la ejecución rusa no parecía estar a la altura de lo que se esperaba en una Rusia que aspiraba al rango de potencia global, que había estado haciendo enormes inversiones en defensa y exhibiendo músculo durante los últimos años. El ejército ruso adolecía de fallas que no son nuevas; su sistema de mando seguía siendo centralizado, rígido y poco abierto a la iniciativa de los mandos intermedios; la alimentación logística de las operaciones presentaba importantes carencias en abastecimiento y mantenimiento; algunos recursos críticos, como las municiones de precisión (PGM), parecían estar escaseando; el adiestramiento y la motivación mostraban importantes deficiencias.

Es verdad que Ucrania contaba con la ventaja táctica de estar a la defensiva, lo que implica escoger el terreno donde defenderse y prepararlo de manera que facilite la maniobra propia y dificulte la del enemigo; y que Rusia debía operar por líneas exteriores. Pero no es menos cierto que había sido Rusia quien había elegido el momento de atacar y cómo hacerlo, que contaba con una indiscutible superioridad material y que el propio diseño de mando y control para la operación invitaba a la descoordinación.

Lo visto hasta ahora en el campo de batalla trae a la luz la consideración que ya hizo Clausewitz en *De la guerra*, de que la superioridad de medios, por sí sola, no garantiza la victoria. La guerra es el territorio del azar, de la incertidumbre y de la fricción; una empresa sujeta a las limitaciones del ser humano. La resistencia de un combatiente es el producto de sus medios materiales y de su voluntad, y las fuerzas morales ejercen un

importante papel en la guerra. La cuestión es que, aunque los números inducían a pensar que Rusia acabaría imponiéndose —y era la hipótesis más probable—, lo cierto es que el final de esta guerra no estaba escrito.

No ha hecho el texto ninguna referencia a los medios nucleares y no parece oportuno cerrar este análisis sin hacer alguna reflexión sobre la sombra que gravita sobre todo el conflicto. Contrariamente a lo que pueda pensarse, aunque no se produjeran explosiones atómicas, las armas nucleares sí estaban siendo empleadas en su papel principal, que es el de la disuasión. La mera posibilidad de que Rusia las pudiera usar es lo que impidió a la OTAN implicarse directamente en un conflicto por un país con el que, por otra parte, no mantenía ningún vínculo jurídico de defensa. Esa misma posibilidad es la que hizo que Rusia se cuidara de extender la guerra hacia ningún país miembro de la Alianza.

El anuncio hecho por Putin el día 27 de marzo sobre la puesta en estado de alerta máxima de sus «fuerzas de disuasión» nuclear en respuesta a las sanciones económicas y a lo que consideró como «declaraciones agresivas» occidentales respondería a la lógica de «escalar para desescalar», que trata de exhibir el riesgo de escalada nuclear para provocar en el enemigo una reacción apaciguadora que, de hecho, desescalaría el conflicto. El empleo de este tipo de armas, sin poder descartarse, se consideraba bajo, salvo que Rusia viera directamente amenazada su supervivencia.

Conclusiones

Se seguía combatiendo en Ucrania al cierre de este capítulo. Era posible que Rusia alcanzara sus objetivos y ganase la guerra. Pero su victoria podría ser pírrica. El número de bajas se sospechaba

elevado; tendría que administrar un territorio destruido y traumatizado por su invasión, y con una población antagonizada; ese territorio, probablemente, no sería aquel cuyo control ambicionaba, con lo que no habría obtenido la profundidad estratégica que necesitaba; además, debería afrontar las consecuencias de las sanciones; vería mermado el prestigio internacional de Rusia a pesar de la victoria, su poder militar hipotecado por las consecuencias de la guerra y por las limitaciones que había exhibido al mundo, y los puentes con muchos líderes internacionales, rotos. Cabía preguntarse si el resultado de la guerra sería una Rusia más fuerte.

No se sabe a ciencia cierta qué papel habrían podido desempeñar las percepciones en la decisión de Putin de invadir Ucrania. No puede descartarse que viera a Estados Unidos y a Europa como jugadores débiles y divididos, incapaces, por tanto, de oponerse a sus planes. Esta guerra debía servir para despertar a Europa del letargo en que se hallaba en materia de seguridad, y para llevarla a concluir que debía invertir más en ella, que la seguridad no puede improvisarse; que debía prepararse para un futuro en el que el conflicto armado estaría más presente, y que su seguridad estaba íntimamente ligada a su unidad. Lamentablemente, la lograda en apoyo de Ucrania se antojaba precaria y de corto alcance.

Cuando las armas callaran y la niebla de la guerra se despejase, sería el momento de ponderar lo visto en ella y llegar a conclusiones definitivas. Incluso entonces, algunas de sus dimensiones, como el significado que pudiera tener como catalizador de una transición hacia un orden mundial nuevo, sólo podrían ser intuidas. En no poca medida, de lo acertado de los análisis que se hicieran a nivel estratégico dependería la seguridad futura de Europa.

2

Entrando en la mente de Putin. Razones y sinrazones de la agresión

Lluís Bassets,
periodista de *El País*

> El país vive una vez más según los modelos impuestos por los servicios secretos, que de nuevo se colocan por encima de la ley. Continuamos sembrando Putin para recoger Stalin.
>
> ANNA POLITKÓVSKAYA, 2002

La mente de Putin es uno de los objetos políticos más misteriosos y desconocidos de nuestra época. La concentración de poder en sus manos, su aislamiento durante la pandemia y la desaparición en la era postsoviética de los escasos y leves contrapesos y filtros colectivos que poseía la autocracia rusa en la etapa comunista —es decir, el partido y su órgano ejecutivo permanente, el Politburó— convirtieron al presidente de la Federación Rusa en un caso de personalización autoritaria de las decisiones extremadamente peligroso en momentos de crisis, tratándose además del jefe de Estado de la mayor potencia nuclear.

Saber qué sucede en los interiores de este cerebro es una de las cuestiones más relevantes en el desarrollo de una guerra que pocos esperaban, al menos en el grado de intensidad y de crueldad que luego se vio. Hasta el punto de que ha merecido una amplia bibliografía, incluso con libros de título parecido al de este texto —como el de Michel Eltchaninoff (*En la cabeza de Putin,* Librooks, Barcelona, 2016), fundamental para entender el personaje— especialmente pertinentes ya en el momento en que sólo empezaba la crisis, cuando se trataba de calibrar lo que todavía era una amenaza de invasión militar, sólo evaluada seriamente por los servicios secretos de Estados Unidos y de Reino Unido.

Si ya era relevante antes de que empezara la crisis, quizás lo es más ahora, después de que lo que sólo había sido una intimidación cristalizara en forma de una guerra de agresión de amplias dimensiones y de incierto recorrido y futuro, en la que entran en juego armas de destrucción masiva e incluso (cuando se escriben estas líneas) la eventualidad del uso del arma nuclear, al menos táctica, y cuando sabemos además que su desenlace definirá el futuro orden ya no europeo sino mundial. De ahí la necesidad de identificar y conocer las razones que movieron al presidente ruso a desencadenar una acción militar tan decisiva, y de una envergadura y de unos resultados tan devastadores en vidas y en destrucción.

Los enigmas de la mente de Putin no aparecieron propiamente con la agresión a Ucrania en 2022, sino que surgieron desde el primer momento de su vida política. Al llegar al Kremlin de la mano de Borís Yeltsin, como su último y efímero primer ministro, pocos meses antes de la renuncia del presidente y de su designación como sucesor, Putin ya fue reconocido como un personaje hermético e inquietante. Muy prematuramente, Bill Clinton expresó a

su amigo Borís ya jubilado las profundas dudas que le asaltaban sobre sus sentimientos democráticos.

No decían nada en su favor sus inicios, ni sobre todo sus métodos drásticos de combatir el terrorismo y en particular su abominable resolución de tintes genocidas de la segunda guerra de Chechenia —avalada por la indiferente reacción de la comunidad internacional—, mediante devastadoras actuaciones militares, en concreto, la completa destrucción de la capital Grozni, auténtico precedente de los cercos y bombardeos de ciudades y de las matanzas de civiles que vimos dos décadas después en Ucrania. Todo lo que pueda decirse y criticarse hoy sobre Vladímir Putin lo anticipó hace décadas la periodista Anna Politkóvskaya, asesinada en 2006 a la puerta de su casa por un pistolero el mismo día en que el presidente ruso cumplía cincuenta y cuatro años.

Su prestigio inicial e inmediato como hombre fuerte ante la opinión pública rusa, dispuesto a defender la ley y el orden tras los años caóticos de Yeltsin, fue resultado de la represión sin contemplaciones del terrorismo islámico originario del Cáucaso, a cuya acción se atribuyó una cadena de atentados en 1999 contra edificios de viviendas en Moscú y en otras ciudades rusas. Aunque en aquellos inicios también le acompañó la economía, recién recuperada tras la crisis financiera y la quiebra de 1998, y especialmente el auge de los precios del petróleo, el gas y las materias primas, la entera carrera presidencial de Putin está esmaltada por un nutrido rosario de muertes y hechos violentos de difícil explicación, nunca resueltos por una justicia sumisa y servil en la línea de la disciplinada magistratura soviética.

A pesar de la complaciente o, al menos, comprensiva actitud hacia Putin de la comunidad internacional, y especialmente del mundo empresarial y financiero, así es cómo se construyó desde

muy pronto la leyenda que luego afloró en todo su tenebroso esplendor de gobernante criminal y asesino, muy propia de alguien salido del KGB soviético, y como tal comprometido con el mantenimiento por los violentos métodos habituales de los intereses de la élite gobernante surgida del sistema político desaparecido. Donald Trump, con su reconocida facilidad para la exageración, proporcionó durante su presidencia los dos mejores ejemplos de una actitud más que deferente hacia el presidente ruso. En julio de 2018, en una rueda de prensa en Helsinki tras una cumbre bilateral, le preguntaron acerca de las interferencias rusas en la elección presidencial de Estados Unidos para perjudicar a Hillary Clinton y favorecerle a él como candidato. Trump admitió que las explicaciones de Putin —denegando cualquier papel de Moscú en la campaña electoral— le ofrecían más credibilidad que los informes de sus propios servicios secretos en los que se documentaban tales interferencias. Nada más llegar a la Casa Blanca, no quiso desmentir públicamente a un entrevistador de Fox News que calificó al presidente ruso de asesino, sino que excusó tal afirmación alegando que idénticos comportamientos también se daban en su país: «Hay muchos asesinos. Nosotros tenemos unos cuantos. ¿Qué crees, que nuestro país es tan inocente?».

Poco antes de la fecha fatídica del 24 de febrero de 2022, cuando empezó la invasión de Ucrania, Joe Biden no dudó en calificarle directamente de carnicero y asesino, y Keir Simmons, un destacado periodista de la cadena NBC, le inquirió directamente en una entrevista si se consideraba como tal. Su respuesta fría, evasiva e incluso sonriente contribuyó todavía más a la amplificación de la leyenda. Lo que fue una inicial teoría de la conspiración respecto a los atentados en los bloques de viviendas ha ido tomando cuerpo como una muy probable provocación de los servicios secretos para

prestigiarle y presentarle como el gobernante duro y sin escrúpulos, capaz de vencer en Chechenia la particular guerra rusa contra el terrorismo. No es ocioso recordar el momento escogido para tales operaciones, en plena guerra global contra el terrorismo después de los atentados del 11-S de 2001 en Estados Unidos, cuando Putin aparecía como un gobernante responsable, solidario e incluso comprensivo con George W. Bush, el presidente de los Estados Unidos que «le había mirado a los ojos y había visto el fondo de su alma».

La brutal resolución por las fuerzas militares especiales de dos multitudinarios secuestros por comandos islamistas, el primero en el teatro Dubrovka de Moscú en octubre de 2002, con 170 muertos, 90 de los cuales eran rehenes, por efectos de un gas tóxico, y el segundo en una escuela en Beslán (Osetia del Sur) en 2004, con 364 muertos, 31 de los cuales eran terroristas, reveló en toda su crudeza qué clase de gobernante se había instalado en el Kremlin. Confirma la solidez de su leyenda el reguero de asesinatos y envenenamientos de disidentes, periodistas, antiguos espías, rivales con posibilidades electorales e incluso de mandatarios extranjeros, como el presidente de Ucrania, Víctor Yuschenko, que acompañan su mandato. Crímenes acogidos con una denegación sistemática de cualquier responsabilidad gubernamental, la pasividad de la policía y la justicia rusas e incluso la mayor de las indiferencias por parte del máximo mandatario político. Putin mostró idéntica actitud en su primer año presidencial ante la catástrofe del submarino atómico *Kursk*, el mayor de la flota rusa, hundido en la costa del mar de Barents con 118 marineros a bordo, todos ellos fallecidos.

La era de Putin vio desaparecer cualquier atisbo de democracia parlamentaria, de libertad de expresión y de independencia judicial. Las instituciones postsoviéticas aparentemente democráticas se

revelaron una carcasa vacía. Las esperanzas en una transición liberal levantadas inicialmente por Yeltsin se desvanecieron muy rápidamente. Ciertamente, las formas comunistas más vistosas fueron arrumbadas. No hay partido único ni hay sóviets. Sobre el papel se celebran elecciones legislativas y presidenciales, pero es la «democracia gestionada», es decir, con todo el aparato del Estado, las instituciones y la economía bajo control central del Kremlin. O también la «democracia soberana», otro eufemismo para el poder absoluto otorgado en las urnas al presidente en una elección que nunca ha sido competitiva, gracias al control de la administración electoral, los medios de comunicación y, por supuesto, la fiscalía y la justicia, siempre dispuestas a buscar las vueltas, a veces hasta la muerte en vida en una celda de la cárcel, a quien ose oponerse a los designios presidenciales.

Es absoluta la centralidad de la figura presidencial, la denominada «vertical del poder» en la jerga postsoviética, que explica el sometimiento de todas las decisiones trascendentales, incluida las que afectan a la economía privada, a la voluntad del señor del Kremlin. Putin es el nuevo *vohzd*, el vocablo ruso equivalente a caudillo o guía (*Führer*), que se aplicaba al todopoderoso y criminal Iósif Stalin. La era postsoviética se define en buena parte por sus continuidades y por la subrepticia recuperación de la figura y del espíritu del estalinismo, acompañadas por la construcción de una poderosa pero sumisa clase oligárquica surgida del saqueo de la entera economía de propiedad pública desde la misma disolución de la Unión Soviética.

No hay por tanto un Putin inicial que merezca el título de «demócrata impecable» otorgado por su amigo y beneficiado, el excanciller y «oligarca del gas» alemán, Gerhard Schröder, y otro Putin lleno de resentimiento que ordena la invasión de Ucrania. Las

señales continuistas aparecieron desde el primer día de su presidencia, expresadas por símbolos inequívocos que reivindicaban el pasado del que Yeltsin había renegado súbitamente tras disolver la URSS e ilegalizar el PCUS, el Partido Comunista de la Unión Soviética, en 1991.

La señal más persistente y significativa, que Yeltsin no osó tocar, es el cadáver embalsamado del fundador del Estado, Vladímir Ilich Uliánov, Lenin, expuesto al culto público en la plaza Roja, el lugar de la centralidad del poder. Putin también decretó la conservación intacta de la música del himno de la URSS, aunque encargó una adaptación de la letra original de contenido soviético para la nueva etapa meramente rusa. El regimiento presidencial que se encarga de la guardia ceremonial y de la seguridad del Kremlin recuperó con Putin numerosos símbolos y uniformes del Ejército Rojo, incluida la enseña encarnada con la hoz y el martillo que fue la bandera oficial de la Unión Soviética hasta su desaparición en 1991. En su despacho colocó también el busto de Félix Dzerzhinski, el fundador de la Checa, los omnipotentes servicios de seguridad interior ubicados en el edificio de la Lubianka en Moscú, antecedente del KGB soviético y del FSB ruso donde Putin hizo su carrera y que llegó a dirigir bajo la presidencia de Yeltsin antes de ser nombrado primer ministro.

Toda esta simbología enlaza directamente con la manipulación de la historia y los argumentos sobre la Gran Guerra Patria y la victoria sobre el nazismo, dirigidos a justificar la denominada «operación técnico-militar de desnazificación y desmilitarización de Ucrania». El combate de orden léxico para eliminar e incluso castigar penalmente la idea de que existía una invasión y una guerra, e incluso para invertir los términos del conflicto hasta convertir a las víctimas en verdugos —a quienes sufren el genocidio en genocidas, y a quienes

están siendo invadidos en invasores— tenía una función por supuesto desestabilizadora en la guerra psicológica de la que Putin es un auténtico maestro, pero estaba pensado sobre todo de cara a la oclusión de los acontecimientos bélicos y de su carácter totalitario ante la opinión pública rusa, secuestrada e hipnotizada por el falso antifascismo de un poder fascista, e incluso para las opiniones públicas de los países más comprensivos con la posición rusa, como China o India.

En esta operación de manipulación, Ucrania fue erradicada del léxico, como si no existiera ni tuviera derecho a existir. Para Putin pertenece a Rusia desde los remotos orígenes medievales de la Rus de Kiev, donde empezó la cristianización ortodoxa del mundo eslavo. El poder constituido en la Ucrania independiente desde 1991 fue presentado desde el Kremlin como ilegítimo e ideológicamente emparentado con el nazismo, de forma que quienes lo apoyaran, alentados por sus simpatías con el «nazismo» y su «rusofobia», sólo buscarían la liquidación de Rusia. De ahí surgió la idea de una «segunda gran guerra patria» que, desde el poder putinista, se anunció contra el imperialismo de la OTAN y sus pretensiones de imponer un orden mundial basado en los valores morales y los sistemas de una democracia liberal en declive, definidos sobre todo por las luchas culturales sobre los derechos de los homosexuales, la igualdad de géneros y las libertades públicas y de costumbres.

Putin se lanzó a una guerra tan arriesgada una vez que declaró agotada su paciencia ante la negativa occidental a aceptar las reivindicaciones rusas de recuperación de la antigua hegemonía soviética sobre la Europa central. Con la de Ucrania, serían ya cinco, según sus cálculos, las ampliaciones de la Alianza Atlántica realizadas a espaldas y como acto de agresión contra Rusia. En su punto de mira se hallaban las tres repúblicas bálticas y Polonia, las

siguientes piezas apetecidas por su irredentismo soviético, pero su visión estratégica se orientaba en el antiguo espacio de hegemonía soviética, en el que también se incluía a Hungría, Bulgaria y Rumanía.

Ante la resistencia europea a la aceptación de tal hegemonía, Putin dio por definitivamente clausurada la etapa de tres siglos de sucesivos intentos, todos ellos fracasados, de incorporar a Rusia en Europa, sin recibir la respuesta que el Kremlin podría considerar satisfactoria. La personalidad política de Putin encarna casi a la perfección el rompecabezas geopolítico de Rusia, demasiado grande para ser una más en el concierto europeo que representan ahora la Unión Europea y la OTAN, y demasiado peligrosa para recibir un trato privilegiado que la convertiría en la potencia dominante en el continente euroasiático.

Su propósito estratégico es reconstruir el «mundo ruso», el concepto aparentemente cultural o espiritual bajo el que se esconde la idea del viejo imperio, construido sobre el trípode de las tres «Rusias» históricas: la vieja de la Federación Rusa, la blanca de Bielorrusia y la nueva o pequeña de la Ucrania que se quiere declarar extinta. Su misión era proteger y mantener bajo el manto de la «Madre Rusia» a los rusófonos de religión ortodoxa de todo el antiguo Imperio soviético, y de forma más subrepticia sostener la hegemonía ortodoxa frente a los territorios del Cáucaso y de Asia de población musulmana que están bajo su área de influencia. Atar a Ucrania al trípode ruso y ortodoxo liderado por Moscú se hacía así imprescindible para no quedar en minoría religiosa en los proyectos de integración euroasiática. Sin Ucrania no hay imperio.

Estas ideas, expuestas con detalle por Putin en su ya famoso y largo artículo sobre la historia rusa escrito durante la pandemia («Sobre la unidad histórica de los rusos y los ucranios», julio 2021),

se acomodan perfectamente con las viejas ideologías imperiales rusas, e incluso se nutren de ellas. Todas ellas conciben una civilización alternativa a la Europa occidental —ahora, la Unión Europea y, sobre todo, el mundo anglosajón—, orientada decididamente hacia el continente asiático. Se acomodan incluso con la vieja idea imperial ortodoxa rusa de la Tercera Roma, el Moscú sucesor de la Constantinopla del Imperio de Oriente y de la capital romana del Imperio de Occidente.

Según Eltchaninoff, hay dos ideas-fuerza entrelazadas que caracterizan el putinismo: son el imperio y la guerra permanente —cada una de ellas se explica por la otra—, y ambas conforman el núcleo común compartido por ideologías antioccidentalistas rusas, algunas aparentemente opuestas, como son el bolchevismo, el imperialismo «blanco» y fascistoide de Iván Ilyín, el conservadurismo cristiano y bizantino de Konstantín Leóntiev, el paneslavismo de Nikolái Danilevski y, sobre todo, el euroasianismo antieuropeo, desde sus formulaciones más antiguas, como la de Nikolái Trubetzkoy, hasta las más actuales, como la de Aleksandr Duguin, el filósofo de cabecera del actual Kremlin. Es una enorme ironía histórica y a la vez una paradoja que la realización de este proyecto profundamente reaccionario e incluso medieval, que amalgama con naturalidad todas las extremas derechas occidentales, desde Le Pen y Abascal hasta Trump y Bolsonaro, deba buscar su realización en el continuismo del régimen surgido de la primera revolución proletaria triunfante y de la dureza de pedernal del régimen estalinista que la convirtió en un sistema con vocación de perennidad.

La narrativa nacionalista e imperial rusa lleva a ver el país como un gigante acomplejado, atenazado por una combinación de vulnerabilidad y de brutalidad que justifica el carácter autocrático de

su Estado, así como su aversión a la libertad y la democracia. Ciertamente, Rusia se caracteriza por un defecto democrático constitutivo. No es un Estado-nación, sino una nación-imperio. Y para postre, el imperio es terrestre y contiguo, es decir, interior, sin fronteras fijas ni capacidad para estabilizarse. También es el más extenso y ahora mismo más viejo del mundo, que sólo puede mantener la cohesión de un territorio tan amplio y diverso si tiene la fuerza y el poder suficientes. La autocracia se hace así imprescindible para mantener el control sobre tanta extensión territorial y de ahí que la democracia sea una anécdota de breve duración —de abril a octubre de 1917 y apenas unos años entre Gorbachov y Yeltsin— y que Vladímir Putin, el hombre del poder más duro, recibiera el encargo del mantenimiento y a ser posible de la recuperación imperial a la que ha dedicado todas sus fuerzas militares y todos sus recursos económicos.

Si algún motivo hay para la sorpresa ante la personalidad de Putin es la sorpresa misma, especialmente en las opiniones públicas de los países occidentales. Cuando vemos hoy en las imágenes de los reportajes de televisión al personaje que ejercía como último primer ministro de Yeltsin, todavía tímido, vacilante y reacio ante las cámaras, es difícil identificarle con el sujeto con andares de matón, mirada de asesino y verbo despreciativo que blandió la amenaza del arma nuclear al iniciar la guerra de Ucrania veintidós años después. Ahora no debiera quedar ninguna duda sobre la identidad imperturbable de aquel jefe de los servicios secretos ascendido a primer ministro por Yeltsin, primero para resolver la crisis de Chechenia y, una vez convertido en presidente interino y candidato de ventaja en las elecciones presidenciales del 2000, para encarar la corrección del rumbo imperial perdido. Su propósito político inicial, cifrado en la doble misión de recuperar la grandeza rusa y proteger

a quienes lo auparon al poder, es el que conduce toda su trayectoria. Su selección y su nombramiento por parte de Yeltsin, tras el descarte de todos los personajes del mundo político y económico con experiencia, sólo se explica por el papel central del KGB en la construcción del Estado ruso postsoviético, una vez desaparecido el partido-Estado construido por Lenin y Stalin.

De cara a Yeltsin, se trataba de aliviarle del peso insoportable del poder que le abrumaba, debido a su alcoholismo y a su carácter desordenado y caótico, y asegurarle el futuro económico a él y a toda su familia, sin temor a la persecución por parte de la justicia que hubieran merecido sus numerosas decisiones y prácticas corruptas. De cara a la élite del poder rusa, especialmente representada por el conglomerado de oligarcas y agentes secretos que se habían hecho con las riendas del Estado y sobre todo de la economía, era cuestión de rectificar los errores cometidos por el último presidente soviético, el débil Mijaíl Gorbachov, y por el primero de la federación rusa, el impetuoso Borís Yeltsin, dos políticos cortejados por la popularidad internacional, ahogados financieramente como gobernantes por la ruina del país, y dispuestos en consecuencia a realizar más concesiones de las que podían soportar el orgullo nacional e imperial de los rusos y los intereses de la nueva clase del capitalismo mafioso.

La rectificación regresiva emprendida con lentitud pero gran persistencia por Putin ha devuelto la política al territorio coactivo y virulento al que pertenecía de pleno derecho en la época soviética. La regla que autoriza niveles extremos de violencia política, incluso en los litigios en la dirección del gobierno y del partido, se remonta a la propia Revolución de octubre de 1917 pero culmina con la orgía de muerte y de sangre protagonizada por Stalin, primero con el Holodomor, la hambruna provocada por la represión sobre el

campesinado de Ucrania entre 1932 y 1933, y luego con la Gran Purga de 1938 —entre medio millón y dos millones de ciudadanos ejecutados— con la que el dictador soviético eliminó a la entera vieja guardia bolchevique, probablemente la mayor matanza de comunistas de la historia.

Idéntica ideología rige para la vida internacional y sobre todo para el uso de las intervenciones armadas como medio de resolución de los conflictos. El comportamiento del Ejército Rojo durante la invasión de Polonia en 1940 y en la Gran Guerra Patria entre 1941 y 1945, con el auxilio de los comisarios políticos y las tropas expeditivas del NKVD (el antecedente del KGB), constituyen la expresión de un sistema de comportamiento despiadado con la población civil, que nunca se ha abandonado desde la ocupación de Alemania tras la derrota de Hitler: bombardeos sobre civiles, destrucción de ciudades enteras, ejecuciones sumarias de hombres y jóvenes aptos para el combate, y numerosas violaciones que han acompañado a las triunfales ofensivas dirigidas desde el Kremlin.

Las dos ramas de la violencia política, la exterior y la interior, fueron primero atenuadas y luego eliminadas en los últimos años de la Unión Soviética. Nikita Jrushchov neutralizó la mala y arraigada costumbre de resolver los litigios políticos y la sucesión dentro del partido comunista por el expeditivo método del disparo en la nuca, en muchos casos previa confesión y autoinculpación por parte del candidato a la ejecución sumaria. Con la salvedad de que, antes de efectuar un paso tan humanitario, prefirió seguir aplicando la vieja regla para deshacerse de Lavrenti Beria, el siniestro jefe de los servicios secretos y último dirigente soviético ejecutado. Durante toda la era de Leonid Brézhnev no desapareció la represión sobre los disidentes internados en el Gulag o en hospitales psiquiátricos,

pero al menos se abandonó el sucio y expeditivo sistema de mancharse las manos con la sangre de los camaradas.

En cuanto a la aplicación exterior de la nueva norma de comportamiento pacífico, tuvo que ser Gorbachov el primero en negarse a seguir utilizando la represión de las revueltas populares por las armas, evitando repetir así el ejemplo de Jrushchov cuando invadió Hungría para reprimir la revolución democrática del comunista democrático Imre Nagy en Budapest en 1956 y de Brézhnev cuando repitió la jugada contra el socialismo con rostro humano de Alexander Dubček en Checoeslovaquia en 1968. El último presidente soviético, en cambio, se negó a autorizarla en Berlín en 1989, en el momento decisivo de la caída del Muro, una actitud que fue acogida con suma insatisfacción y reproches en Pekín, sobre todo por parte de Deng Xiaoping, en el mismo año en que ordenó disparar a su Ejército Rojo contra los estudiantes demócratas concentrados en la plaza de Tiananmén. Putin en cambio no dudó ni un momento, desde su llegada al Kremlin en 1999 y probablemente dos años antes ya como director del FSB (los servicios secretos rusos, herederos del KGB), en ordenar el asesinato en el interior o la invasión en el exterior siempre que lo ha considerado necesario.

La rectificación en los métodos se corresponde con la rectificación en el objetivo. Gorbachov y Yeltsin querían una Rusia democrática y liberal e integrada en la globalidad occidental, e incluso habían fantaseado en algún momento con su integración en la OTAN, exactamente en las antípodas ideológicas de Putin. De ahí la retórica putinista que presentaba la ampliación de la Alianza Atlántica hacia el este como el fruto de una conspiración y una agresión contra Rusia en sí misma, en la que Washington engañó e incumplió las promesas contraídas, hasta agotar la paciencia de

Moscú con la invitación a Georgia y Ucrania en 2008. Los supuestos propósitos expansionistas y agresivos de la Alianza llevarían así a convertirse en la explicación e incluso la justificación de la pérdida de poder e influencia de Moscú, y hasta del fracaso económico, debidos fundamentalmente a una conspiración extranjera para debilitar y fragmentar el poder de Rusia, ocultando de paso la depredación a la que ha sido sometida por parte de su clase dirigente desde 1991 con la excusa de la introducción de la economía de mercado.

El reproche se extendía a la idea democrática misma. Quien se considera heredero o al menos legatario de una revolución como la rusa, de la que surgió el Estado actual, no puede concebir que el pueblo al que ha convertido en mito y fetiche se rebele contra el poder constituido. Ésta es una idea heredada por Putin pero compartida con los regímenes comunistas ya desaparecidos —y sobre todo con el chino, que conserva intacta la dictadura del partido único—, de forma que cualquier protesta interior merecía ser tachada de ilegítima y fruto de una intervención exterior, «imperialista» e incluso «nazi» y «fascista». Las llamadas revoluciones de colores, que empezaron precisamente en Ucrania en 2004 y se extendieron después a otros países exsoviéticos, incluida la propia Rusia, aparecían así como un instrumento para la imposición del sistema de democracia occidental en una interferencia en la soberanía nacional por parte de Washington y la OTAN.

El propio Putin se sintió directamente interpelado en el verano de 2011 cuando se levantó en Moscú una ola de protestas, sobre todo de las clases medias, por las manipulaciones de las urnas en su tercera elección como presidente de la Federación Rusa. La democracia, como sistema pluralista y competitivo de gobierno de la

mayoría en el que se respeta a la minoría y, por supuesto, los derechos individuales, aparecía así en el relato conspiranoico de Putin como un agente extranjero al que hay que combatir sin piedad y cuya mera existencia es una amenaza a la soberanía de Rusia.

En la mente imperial y nacionalista no cabe una derrota por deméritos propios. Siempre es fruto del engaño exterior o de la traición desde las propias filas; o de ambas cosas. El nacionalismo imperial ruso sigue así la leyenda de la puñalada por la espalda (*Dolchstoss*) fraguada por el nacionalismo alemán tras la derrota en la Primera Guerra Mundial y el Pacto de Versalles. En su visión victimizada de la historia reciente de la URSS y de Rusia, la derrota de la Guerra Fría sólo se podía deber al engaño de Estados Unidos y de Alemania. De la misma forma atribuye el estallido de la URSS y la independencia de Ucrania a una traición fundacional del bolchevismo cosmopolita e internacionalista, que entregó una parte enorme del viejo imperio a Alemania en el Tratado de Brest-Litovsk (1918), reconoció la independencia ucraniana e introdujo el derecho de los pueblos a la autodeterminación en la Constitución soviética.

Ya en las postrimerías soviéticas, el papel del traidor recae también en Mijaíl Gorbachov, que negoció los acuerdos de los que salió el nuevo orden europeo que hemos conocido hasta ahora. El hecho es esconder el propio fracaso bajo mitos y leyendas. Se olvida, en cambio, el carácter mismo de la derrota, que en el caso soviético al término de la Guerra Fría tuvo su expresión en la consolidación de la Alianza Atlántica como estructura de seguridad europea y su ampliación al máximo de sus posibilidades, hasta cubrir con su garantía de protección del artículo 5 sobre mutua defensa a unos cien millones de europeos más.

Está muy bien documentada, especialmente por la profesora Marie Elise Sarotte (*No One Inch. America, Russia, and the Making*

of Cold-War Stalemate, Yale University Press, 2021), la mendacidad del argumentario de Putin sobre los compromisos occidentales respecto a la acotación del espacio de expansión de la OTAN. No los hubo por escrito, pero tampoco verbales. Hubo conversaciones, naturalmente. Y también divergencias por parte occidental, especialmente a la hora de resolver el dilema endiablado que se plantea en distintos momentos, primero con el último dirigente soviético, Mijaíl Gorbachov, y luego con el primer presidente ruso, Borís Yeltsin, entre objetivos aparentemente contradictorios, como era ampliar la OTAN y a la vez favorecer el asentamiento de la democracia en Rusia, siempre con la cuestión del peligro de proliferación nuclear de por medio.

El dilema se plantea por primera vez ya con la unificación alemana. Prosigue luego con las candidaturas de Polonia, Checoslovaquia y Hungría, impulsadas por figuras carismáticas como el polaco Lech Walesa y el checoslovaco Václav Havel. Y se resuelve en cuanto se comprueba, con razones sólidas ahora corroboradas, que no ha habido propiamente una transición en Rusia, sino la mera instalación de un decorado democrático sobre una realidad mafiosa y autoritaria, en la que crecieron a toda prisa las flores monstruosas del resentimiento y la revancha. La prueba del nueve sobre la ampliación de la OTAN la proporcionan los países vecinos de Rusia, entre los que no se conoce ni uno solo, ahora ni siquiera Finlandia y Suecia, que se sienta más seguro en una alianza con Moscú que bajo el paraguas de la OTAN.

La pugna empezó propiamente con la unificación alemana, que necesitaba el acuerdo de Moscú en su condición de país ocupante, obligado a retirar tropas y armas. Los méritos más notables fueron los de Helmut Kohl, ayudado por Bush padre, que adelantó los planes de unificación y luego los combinó con la generosidad de su

ayuda económica y financiera a una Unión Soviética arruinada. Había alternativas, naturalmente. De ahí que incluso Moscú, al ver la cola frente a la ventanilla de la OTAN, llegara a sondear a Washington para saber si la Unión Soviética podría entrar. También había reticencias, naturalmente: en Estados Unidos, el propio decano de los diplomáticos, George F. Kennan, se oponía a la ampliación hacia el este; y en Alemania, el ministro de Exteriores, Hans Dietrich Genscher, quería una confederación defensiva de aires gaullistas desde el Atlántico hasta Kamchatka. Gorbachov dio luz verde a la unificación alemana en el marco atlántico con la oposición de sus asesores. Abrió así la puerta a las sucesivas ampliaciones, pero también sembró la semilla del descontento que condujo al golpe de Estado fracasado de 1991, cuando perdió el poder a manos de Yeltsin al desaparecer el país, la URSS de la que él mismo fue el último presidente.

La Europa neutral y sin armas nucleares que algunos soñaban, sin OTAN ni Pacto de Varsovia, tentaba la lógica geopolítica. Llevaba a una futura disputa por la hegemonía continental entre Alemania, Francia y Rusia, y probablemente al inmediato rearme alemán. La única alternativa a la hegemonía de Washington radicaba en la construcción de una nueva hegemonía exclusivamente europea, es decir, franco-alemana. Tantos años después, es el camino todavía por recorrer de la Unión Europea geopolítica y estratégica que ambicionan Emmanuel Macron, Ursula von der Leyen y Josep Borrell. La ampliación de la OTAN, perseguida persistentemente por todos los presidentes de Estados Unidos, ha sido por tanto la fórmula de la nueva política de contención de la Rusia postsoviética. Su éxito puede cifrarse en la protección de que gozan ahora los países más vulnerables del vecindario ruso, como Polonia y las tres repúblicas bálticas. En la

guerra de Ucrania, en cambio, exhibió su fracaso o al menos sus limitaciones y en cierta forma el cumplimiento de los malos presagios que anunciaban la crisis con Rusia en cuanto se hollara el espacio anteriormente soviético.

Los europeos no podemos decir, por tanto, que no estábamos advertidos. La Revolución naranja o primer Maidán fue en 2004. El segundo fue en 2013. Ya en 2007 Vladímir Putin leyó el guion del revanchismo imperial ruso en la Conferencia de Seguridad de Múnich. Pasaron siete años entre la primera guerra en el Dombás y la anexión de Crimea, cuando Moscú empezó a romper la baraja del orden europeo e internacional, y la invasión masiva de Ucrania. Hubo entonces sanciones y se enrarecieron las relaciones, pero la vida siguió como siempre, con los oligarcas rusos en la City y en Nueva York, su dinero en los paraísos fiscales occidentales, sus yates y sus mansiones en las costas mediterráneas, el viento en popa de sus negocios con el suministro de gas y petróleo rusos a los europeos y, a la vez, la Unión Europea sin decidirse a resolver, antes de que se profundizara la crisis, la cuestión crucial de su autonomía estratégica, ni en energía, ni en defensa.

Vladímir Putin esgrimió muchas razones, pero se hallaba habitado por una sola, que es la única alojada en su cabeza desde su juventud. Es la razón de la fuerza, que se impone por sí misma cuando no hay ninguna otra razón más poderosa a la que acudir. Cabe discutir y ponderar todas y cada una de las razones que haya esgrimido o que le puedan haber asistido. Sean psicológicas, biográficas, culturales, históricas, legales, políticas —con o sin el prefijo *geo*, como está ahora de moda—. Ninguna de ellas puede confrontarse con la única razón eficaz que esgrimió y, sobre todo, utilizó e impuso, que es la de la fuerza.

La personalidad de Putin ha sido analizada y descrita en una bibliografía ya inabarcable, pero es difícil encontrar un mejor retrato de su carácter y su personalidad que el que hace Emmanuel Carrère en su *Limonov*, una narración biográfica sobre un personaje que ofrece abundantes e incluso sorprendentes paralelismos. Eduard Limonov fue un artista, escritor y político nacionalbolchevique, alguien que «prefiere dar miedo que tener miedo» y «desprecia a los lloricas que juzgan sagrada la vida humana». Coincidía con Putin en el papel decisivo que tuvo su peligrosa experiencia como adolescente callejero. «Hay dos clases de personas —escribe Carrère—, aquellas a las que puedes pegar y a las que no puedes, y no porque sean más fuertes o mejor entrenadas, sino porque están dispuestas a matar. Éste es el único secreto (de) un hombre al quien nadie pega porque se sabe que puede matar.»

Teniendo en su mano el tercer ejército del mundo, primero de Europa y el que mayor número de cabezas nucleares posee, se entiende fácilmente que alguien que ha venido atendiendo a la razón de la fuerza prácticamente desde su infancia de niño de la calle en el Leningrado soviético atienda a tal razón después, cuando ostenta la máxima magistratura del Estado ruso, acrecentada por el tipo de gobierno y de Estado que preside, de forma que sólo en sus manos se concentra y se halla a su exclusiva disposición el inmenso poder coercitivo de la Federación Rusa. Nada comparable hay en el mundo. Ni siquiera China cuenta con una razón coercitiva tan potente y tan concentrada. Su ejército es superior cuantitativamente al chino en todos los capítulos —aunque después de la experiencia de Ucrania hay que dudar de su superioridad cualitativa—, y sólo es superado en número de personal, en correspondencia con la demografía del país. También en Pekín se produjo una

concentración de poder en manos del líder supremo Xi Jinping, pero la institucionalidad y los mecanismos de decisión del Partido Comunista nada tienen que ver con el sistema putinista, en el que Rusia Unida, el partido en el poder, es una formación sin historia ni estructura, organizado verticalmente para la presidencia y desde la presidencia con el objetivo de cubrir los trámites electorales y los expedientes formales de las decisiones de poder.

Como ya se ha visto, la comparación con Stalin es especialmente pertinente, porque tiene rendimientos interesantes en multitud de capítulos —vale para la concentración de poder personal, pero también como origen de la mitografía ideológica antifascista de la Gran Guerra Patria y, sobre todo, como la referencia culminante de la expansión imperial rusa bajo los ropajes institucionales del universalismo soviético—. Stalin alcanzó la cumbre de su gloria militar e imperial en 1945, cuando llevaba ya veintitrés años en la máxima responsabilidad del Estado soviético. Sucedió en la cumbre de Yalta, en febrero de 1945, cuando negoció con el presidente Roosevelt y el primer ministro Winston Churchill el reparto de Europa entre las potencias vencedoras de Hitler en áreas de influencia, así como la arquitectura del orden internacional que permanecería vigente hasta 1990.

En 2022 Putin llevaba sólo un año menos que Stalin en el poder —dieciocho como presidente y cuatro como primer ministro de su colaborador Dmitri Medvédev, resultado de una maniobra para eludir la limitación constitucional de mandatos entonces vigente— y no mostraba la menor intención de abandonar el Kremlin, especialmente tras la reforma constitucional de 2020, que le permitía presentarse de nuevo para la presidencia en dos ocasiones a partir de 2024, por lo que la fecha límite por el momento de su salida se situó en 2036, cuando cumpliría 85 años. Al igual que su

colega chino Xi Jinping, Vladímir Putin situó ante sí el reto personal de recuperar el mapa del máximo poder territorial alcanzado por su país en el pasado. Si el objetivo quedaría colmado en el caso de Xi con el sometimiento de la isla de Taiwán a la soberanía efectiva de Pekín, en el de Putin el listón se hallaba mucho más alto, puesto que el imperio y bloque soviético que precedió a la Federación Rusa contaba con unos dos millones y medio de kilómetros cuadrados más de territorio, una superficie mayor que la India o la Unión Europea.

Reducido el imperio a su porción congrua por los bolcheviques bajo Lenin, con Stalin alcanzó el cénit imperial y la máxima expansión del poder ruso en el mundo, convirtiéndose en la referencia histórica que condujo luego la estrategia revisionista del Kremlin. Se entiende que para Putin, nacido y crecido en la cultura imperial soviética, tal pérdida fuera la «mayor catástrofe geopolítica» del siglo XX y se entiende todavía más claramente la recuperación de Stalin, el dictador al que se debe el legado imperial soviético arrancado en Yalta, gracias a la derrota infligida a Hitler en la contraofensiva lanzada desde Rusia después de la invasión alemana.

El sueño de dominación de Vladímir Putin, en consecuencia, se proyectó más allá del control de Ucrania, e incluso de su idea de finlandización del continente europeo, una neutralización militar inspirada en el papel que ejerció Finlandia durante la Guerra Fría, que de cara adentro era libre y pluralista en su sistema político, pero se hallaba sometida a los intereses de la Unión Soviética en política exterior y de defensa, e incluso en los propagandísticos. Otra forma de formular esta visión putinista es una declinación rusa de la Doctrina Monroe (Europa para los europeos), de forma que Rusia se haría cargo de la seguridad europea y Estados Unidos se vería

librado de ella, haciendo así felices a los aislacionistas que siempre han querido abandonar Europa y concentrarse en su propio continente.

Según el catedrático de ciencia política de Princeton, John Ikenberry, en la guerra de Ucrania no se enfrentarían dos países, ni siquiera dos sistemas políticos y de valores, sino dos ideas de cómo debe ser el orden internacional del siglo XXI. Lo formuló como interrogante sobre el futuro en Barcelona, el 12 de marzo de 2022, durante su intervención en el seminario Guerra y Paz en el siglo XXI que organizaba el CIDOB. ¿Será un orden abierto y liberal basado en las reglas y vinculado a la cooperación entre países democráticos o significará un retorno a las políticas de poder, las esferas de influencia y los bloques? ¿O acaso será una pugna entre las dos ideas de orden internacional y deberemos navegar entre ambas?

La invasión de Ucrania marcó el punto más peligroso de la transición entre el viejo orden internacional que ya se había estrellado y el nuevo que todavía no había nacido. La frase célebre de Gramsci vale para la ocasión: «El mundo viejo está muriendo y el nuevo tarda en comparecer. Es en ese momento de penumbra cuando nacen los monstruos». Nada lo refleja mejor que las incógnitas en torno al arma nuclear despertadas por las amenazas de Putin. La paz entre las dos grandes potencias de la Guerra Fría se fundamentaba en la función disuasiva de la destrucción mutua asegurada (MAD), una función del terror nuclear de la que surgió una cierta confianza mutua, expresada por el famoso teléfono rojo que conectaba directamente la casa Blanca y el Kremlin, e incluso por la desescalada y el desarme que protagonizaron especialmente Reagan y Gorbachov. Esta regla de juego implícita ya no tiene vigencia ni existe seguridad alguna de que un Putin nihilista y

desesperado ante una eventual derrota o incluso ante la pérdida del poder, se decidiera a utilizar las armas de destrucción masiva e incluso el arma nuclear.

3

Estados Unidos y la guerra de Ucrania

Charles Powell,
director del Real Instituto Elcano

Este capítulo analiza el papel de Estados Unidos en el conflicto que dio lugar a la invasión de Ucrania por las fuerzas armadas de la Federación Rusa el 24 de febrero de 2022. Para ello, y antes de examinar con cierto detenimiento la respuesta de la Administración del presidente Joe Biden a raíz de ésta, repasamos brevemente las relaciones entre Washington y Moscú desde la implosión de la antigua Unión Soviética, y el papel cambiante que ha desempeñado en ellas Ucrania desde que alcanzara la independencia.

Los antecedentes: un legado complejo, de Bush (padre) a Trump

La disolución de la URSS en diciembre de 1991 fue recibida en Washington con alegría y alivio, pero también con no poca aprensión. En las numerosas conversaciones que mantuvo con Mijaíl Gorbachov antes de que se produjera este acontecimiento, el presidente George H. W. Bush (1989-1993) siempre se mostró

partidario de la creación de algún tipo de unión (o confederación) postsoviética en sustitución de la URSS, debido fundamentalmente al temor a que Moscú perdiese el control sobre su temible arsenal nuclear. Por ello mismo, Bush también fue inicialmente poco partidario de la creación de una Ucrania independiente, como puso de manifiesto en el discurso que pronunció en Kiev el 1 de agosto de 1991, que sus adversarios políticos bautizaron rápidamente como el «Chicken Kiev speech», en alusión a la cobardía que supuestamente le había llevado a oponerse a la autodeterminación de la todavía república soviética.[1] A pesar de estas reticencias, el parlamento de Ucrania aprobó una declaración de independencia tres semanas después, si bien accedió a no implementarla hasta la celebración de un referéndum que finalmente tuvo lugar el 1 de diciembre de 1991, en el cual el 92 por ciento de los votantes se manifestaron partidarios de la creación de un Estado soberano propio. En vista de ello, Washington se apresuró a reconocer oficialmente la independencia de Ucrania el 25 de diciembre, estableciendo una embajada en Kiev un año después.

La Administración de Bill Clinton (1993-2001) siempre apoyó los esfuerzos del primer presidente democráticamente elegido de Rusia, Borís Yeltsin, en sus esfuerzos por impulsar una transición pacífica a la democracia en su país a la vez que procuraba poner en pie una economía de mercado de corte occidental. De ahí también que en 1994 lanzara la llamada «Asociación para la Paz» (*Partnership for Peace*), una iniciativa concebida para permitir la participación de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia en ejercicios de entrenamiento militar de la OTAN, a la que se sumó rápidamente Rusia.[2] Con el ánimo de tranquilizar a Moscú ante la futura ampliación al este de la Alianza, en 1997 Clinton y Yeltsin firmaron el Acta Fundacional OTAN-Rusia, por la cual la primera se

comprometió a no desplegar de forma permanente fuerzas militares (ni armas nucleares) en los nuevos Estados miembros. Washington también impulsó la incorporación de Rusia al G7, que pasó a convertirse en el G8 en 1997.

Al mismo tiempo, Clinton hizo lo posible por limar las tensiones surgidas entre Rusia y las antiguas repúblicas de la URSS recientemente independizadas. De ahí que cuando Ucrania se mostró reticente a entregar a Moscú las casi 4.000 cabezas nucleares —aproximadamente un tercio del total del antiguo arsenal soviético— que se encontraban en su territorio cuando se produjo la disolución de la URSS, la Administración Clinton acudiese rauda en apoyo del presidente Yeltsin.[3] A fin de tranquilizar a quienes temieron que ello pudiese dejar a Ucrania en una posición peligrosamente vulnerable, en diciembre de 1994 la Administración norteamericana auspició la firma del memorando de Budapest, mediante el cual las potencias nucleares firmantes (Estados Unidos, Reino Unido y Rusia) se comprometieron a respetar la soberanía e integridad territorial del país a cambio de la entrega de las armas. La voz de John Mearsheimer, un destacado exponente de la escuela «realista» de las relaciones internacionales, fue una de las pocas que se alzaron entonces en contra de esta decisión, por entender que, antes o después, Rusia intentaría recuperar el control de una Ucrania desprovista de armas nucleares.[4]

De forma complementaria, Clinton —que siempre contó en esto con el apoyo decidido de su secretaria de Estado, Madeleine Albright, una estadounidense de origen checo— también impulsó la ampliación de la OTAN, facilitando la incorporación de Polonia, Hungría y la República Checa en 1999, a pesar del rechazo que ello suscitaba en Moscú (antes, en la cumbre de la Alianza celebrada en Madrid en 1997, el presidente Leonid Kuchma ya había firmado un

acuerdo de parternariado OTAN-Ucrania con Javier Solana). En esta ocasión fueron más numerosas las voces que se alzaron contra esta decisión de la Administración Clinton y sus aliados, destacando entre todas ellas la del decano de los *kremlinólogos* estadounidenses, George F. Kennan, que la definió como «el mayor error» cometido por Estados Unidos durante la posguerra fría; a su modo de ver, Rusia, con una población envejecida y una economía en declive, ya no representaba amenaza alguna para Occidente, y por lo tanto carecía de sentido perpetuar la política de contención de la Guerra Fría.[5] En todo caso, ello no fue obstáculo para que, una vez finalizado el conflicto de Kosovo en 1999, Washington invitara a Moscú a participar en las misiones de la OTAN que contaran con el visto bueno de Naciones Unidas. En suma, Clinton —que se reunió con Yeltsin en dieciocho ocasiones a lo largo de su mandato (y otras cinco con su primer ministro, Vladímir Putin)— procuró en todo momento que Rusia no se sintiera excluida del nuevo orden europeo y mundial surgido tras la implosión de la URSS.[6]

El enfriamiento de las relaciones entre Estados Unidos y Rusia no se produjo como resultado de las políticas impulsadas desde Washington, sino sobre todo como consecuencia de la elección de Putin como presidente en 2000. A raíz de la invasión de Ucrania en febrero de 2022, algunos comentaristas argumentarían que el republicano George W. Bush (2001-2009) había sido más intransigente con Moscú que su predecesor demócrata, y responsable en alguna medida del giro operado en la política exterior rusa durante su mandato. Sin embargo, cabe recordar que fue la Administración Bush la que auspició la creación del Consejo Rusia-OTAN en mayo de 2002, concebido para fortalecer la cooperación mutua, y que luego se plasmaría en medidas concretas de colaboración durante el conflicto en Afganistán. A pesar de ello, y

de los más de cuarenta encuentros que mantuvo con Putin durante su presidencia, es indudable que el impacto del 11-S y de la guerra de Irak hicieron que Bush mostrara menos interés por cultivar a Moscú que su predecesor, lo cual seguramente contribuyó a que el dirigente ruso comenzara a rebelarse contra el *statu quo* surgido tras el fin de la Guerra Fría.

Como cabía esperar, a Putin le disgustó profundamente el hecho de que la cumbre de la OTAN celebrada en Praga en 2002 invitara a siete Estados de la Europa central y oriental —Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía— a sumarse a la Alianza, objetivo que se materializó dos años después. Por ello, quizás no deba sorprendernos que en 2005 el dirigente ruso se refiriese a la desaparición de la URSS como la mayor tragedia ocurrida en el siglo XX, y que dos años después, en un famoso discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich, manifestara su oposición frontal al «orden unipolar» que Estados Unidos pretendía supuestamente imponer al mundo.[7] Antes, en diciembre de 2004, la Revolución naranja ucraniana ya se había saldado con el triunfo electoral de Víktor Yúshchenko y la derrota del candidato prorruso, Víktor Yanukóvich, un desenlace apoyado por Washington que suscitó gran preocupación en Moscú.[8]

En perspectiva estadounidense, el punto de no retorno en la relación bilateral fue sin duda el conflicto instigado por Moscú en Georgia en agosto de 2008.[9] En opinión de muchos analistas, esta agresión fue la respuesta rusa a la decisión de la OTAN, tomada en la cumbre de Bucarest en abril, de ofrecer a Ucrania y Georgia la posibilidad de incorporase a la Alianza, institucionalizando así una nueva «política de puertas abiertas». Sin embargo, dicha oferta se produjo de forma un tanto ambigua, ya que, si bien se acordó que «estos países se convertirán en miembros de la OTAN», debido a la

oposición manifestada por Alemania y Francia (entre otros), Bush no logró que la Alianza otorgara a Ucrania y Georgia el Plan de Acción de Integración (*Membership Action Plan*) imprescindible para que su adhesión pudiera materializarse. [10] El resultado de la cumbre (que demostró que Washington no siempre imponía su voluntad a los demás socios de la Alianza) fue quizás el peor de los posibles, ya que fue demasiado tímido como para satisfacer las legítimas demandas de seguridad de Kiev y Tiflis, lo cual no evitó que Moscú lo interpretara como una provocación intolerable. [11] Putin, que participó en la clausura de la cumbre, no ocultó su oposición frontal a la futura incorporación de estos países a la OTAN, llegando a comentarle a Bush en un aparte que, en todo caso, Ucrania «no es un verdadero Estado-nación». [12] Por si fuera poco, en septiembre de 2008 Yúshchenko abrió negociaciones con Bruselas de cara a la posible firma de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. [13]

Sea como fuere, la respuesta estadounidense a la agresión rusa en Georgia y la consiguiente secesión de Abjasia y Osetia del Sur fue sorprendentemente comedida. Si bien Washington propició rápidamente el regreso de las tropas georgianas desplegadas en Irak, éstas no pudieron hacer nada por evitar la invasión y ocupación de su propio territorio. Ante todo, la Administración Bush nunca estuvo dispuesta a enfrentarse militarmente a Moscú en defensa de Georgia, y tampoco impuso posteriormente el tipo de sanciones económicas que quizás hubieran podido disuadir a Putin de contemplar otras agresiones similares más adelante. [14]

Crecientemente alarmada por las posibles consecuencias del conflicto de Georgia, así como por la tensión suscitada por el futuro despliegue del escudo antimisiles norteamericano en Europa oriental y la declaración de independencia de Kosovo, durante su primer mandato la administración de Barack Obama (2009-2012) se

apresuró a «resetear» la relación con Moscú.[15] Este esfuerzo dio algunos frutos importantes, como la firma en abril de 2010 del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START III) con el presidente Dmitri Medvédev, que contemplaba la reducción de los arsenales nucleares de ambos países en dos tercios. A su vez, el deshielo resultante facilitó la colaboración de Rusia con Estados Unidos en iniciativas como la estabilización de Afganistán y la aprobación de sanciones contra Irán; a cambio, Washington apoyó el ingreso de Moscú en la Organización Mundial del Comercio, que se produjo en agosto de 2012.

Obama, que había desarrollado una buena relación personal con Medvédev, quizás no supo valorar correctamente las consecuencias del retorno de Putin a la presidencia tras su triunfo aplastante en las elecciones de marzo de 2012.[16] Además, es probable que éste interpretara el *reset* como una expresión de la debilidad del presidente estadounidense, y que ello le animara a mostrarse más beligerante en defensa de la influencia de Rusia en las antiguas repúblicas soviéticas. También se ha atribuido el creciente enfriamiento de las relaciones bilaterales a la sensación que tuvo Putin de que Estados Unidos se había aprovechado de la buena fe de Medvédev en relación con Libia, impulsando una intervención que fue mucho más allá de lo inicialmente contemplado en la Resolución 1973 aprobada en marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad de la ONU (con la abstención de Moscú), y que desembocó en el derrocamiento y la ejecución de Muamar el Gadafi a finales de ese año. A Putin le sorprendió muy desagradablemente la facilidad con la que un dictador aparentemente poderoso había sido derribado sin contemplaciones por una oposición enardecida, que actuaba bajo el amparo de las potencias occidentales. De ahí en parte su virulenta reacción a las movilizaciones que se

produjeron en la propia Rusia en diciembre de 2011, en protesta contra la manipulación de las elecciones legislativas y su intención de ocupar la presidencia por tercera vez, que no dudó en atribuir a la influencia maligna de la Administración Obama.

Fiel a sus orígenes como oficial de la KGB, Putin también vio la sombra alargada de Estados Unidos en la revuelta popular del Maidán, iniciada en Ucrania en noviembre de 2013 en respuesta a la decisión de Yanukóvich —que había ganado las elecciones de 2010 — de abandonar el objetivo de firmar un acuerdo de asociación con la Unión Europea y buscar el amparo económico de Rusia. Washington sin duda apoyó la rebelión, pero no ha podido probarse que la Administración Obama interviniera directamente en ella, si bien es cierto que Victoria Nuland, un alto cargo del Departamento de Estado que lideraba entonces Hillary Clinton, anduvo poco afortunada al comentar la crisis en una conversación telefónica con el embajador estadounidense en Kiev, que fue interceptada y publicitada por los servicios secretos rusos, en la que abogaba firmemente por el nombramiento de Arseniy Yatsenyuk como primer ministro, como así ocurrió.[17] Mearsheimer y otros representantes de la escuela «realista» no tardaron mucho en criticar a Obama y sus seguidores de la escuela «liberal» por la ingenuidad que supuestamente los habría llevado a ignorar el hecho de que, de la misma manera que Estados Unidos jamás aceptaría que Canadá o México se alinearan con Moscú, Rusia nunca permitiría que Ucrania se integrase en la Unión Europea o la OTAN. (Al igual que Henry Kissinger, Mearsheimer era partidario de convertir a Ucrania en un «Estado tapón» [*buffer*] neutral y equidistante entre Rusia y Occidente.)[18] Sin embargo, y como pudo constatar personalmente Ben Rhodes, uno de los asesores más próximos al presidente, durante la crisis, Obama mostró pocas veleidades «liberales», y

jamás interpretó las protestas del Maidán como una oportunidad para transformar Ucrania, fundamentalmente porque albergaba pocas esperanzas al respecto. Si acaso, su actitud se asemejaba más a la de los principales dirigentes europeos, que apoyaban una convergencia gradual de Ucrania con la Unión Europea, antes que un cambio abrupto de dirección: «Si yo estoy viviendo en Kiev —comentó en una ocasión en presencia de Rhodes— puedo ver que la gente está mucho mejor en Varsovia. *Eso* es lo que los hará acercarse más a la Unión Europea». De ahí que, a finales de febrero de 2014, Obama estuviera dispuesto a negociar con Putin el adelanto de las elecciones ucranianas, hasta que la huida de Yanukóvich desbarató sus planes, dando paso a una situación totalmente imprevisible, que le trajo a la memoria la que se había producido en Egipto tras la dimisión de Hosni Mubarak exactamente tres años antes. Sea como fuere, en sus conversaciones posteriores con Putin, éste no dejaría de referirse machaconamente a lo ocurrido en Kiev como un golpe de Estado financiado por organizaciones no gubernamentales estadounidenses dedicadas a la promoción de la democracia, sobre todo la National Endowment for Democracy, supuestamente teledirigidas desde la Casa Blanca. Obama, por su parte, no tardó en concluir que Putin no era un gran estratega, como muchos sostenían, sino más bien un dirigente tan impulsivo como inseguro: «si estuviera seguro de sí mismo —le comentaría a Rhodes— no tendría necesidad de fotografiarse montando a caballo sin camisa». [19]

La revuelta del Maidán y la caída de Yanukóvich fueron utilizadas por el dirigente ruso como pretexto para anexionar Crimea en marzo, alentar la ocupación de buena parte de la región del Dombás por paramilitares separatistas prorrusos en abril, y enviar tropas a la zona en agosto. En esta ocasión, Washington respondió con mayor

contundencia, expulsando a Rusia del G8 e imponiendo sanciones contra destacados dirigentes del régimen, a la vez que aumentaba su ayuda económica a Ucrania. Sin embargo, a pesar de ser mucho más firme que la respuesta de Bush a la invasión de Georgia en 2008, esta reacción fue considerada insuficiente por los sectores más conservadores del Partido Republicano, que aprovecharon la situación para acusar a Obama de debilidad. A éste le sorprendió sobremanera que la derecha mediática no dudara en contrastar su actuación con la supuesta firmeza de Putin, llegando a comentar a sus allegados que algunos de sus adversarios republicanos parecían identificarse más con el dirigente ruso que con el presidente de Estados Unidos.[20] Obama reaccionó a estas críticas enviando material militar a los países de la OTAN que compartían frontera con Rusia, y realizando visitas y gestos como los discursos pronunciados en Tallin y Varsovia en el verano de 2014, en los que reiteró su apoyo a la integridad territorial de las jóvenes democracias surgidas en Europa central y oriental tras la implosión de la URSS. Sin embargo, la respuesta del presidente también dejó claro que, como ya había ocurrido en relación con Georgia, Estados Unidos no intervendría militarmente en defensa de la integridad territorial de Ucrania.[21]

Incluso antes de la intervención rusa, la elección del oligarca prooccidental Petró Poroshenko como presidente en marzo de 2014 había animado a Obama a involucrarse con más ahínco en Ucrania, hasta el punto de nombrar a su vicepresidente, Biden, como enviado especial para dicho país. Este nombramiento no sirvió gran cosa para ayudar a Poroshenko a combatir la corrupción endémica que tanto había debilitado a la joven democracia ucraniana, pero contribuyó al menos a que Estados Unidos y la Unión Europea coordinaran mejor su respuesta a la agresión rusa

(lamentablemente, también parece haber propiciado que un hijo del vicepresidente, Hunter Biden, entablara una relación muy lucrativa con una conocida empresa de gas ucraniana, de cuya junta directiva formaría parte durante cinco años, hecho que luego fue utilizado contra su padre en las elecciones presidenciales de 2020). Aunque Poroshenko fue invitado a dirigirse a una sesión conjunta del Congreso estadounidense en septiembre de 2014, la Administración Obama se negó a proporcionarle armas letales, por entender que ello sólo podría alimentar una escalada militar de la que Ucrania seguramente no saldría bien parada.[22] Dos años más tarde, el presidente reconocería en una entrevista que Ucrania era de interés vital para Rusia, pero no para Estados Unidos, y que, dado que no formaba parte de la OTAN, «tenemos que ser muy claros sobre cuáles son nuestros intereses fundamentales, y sobre los asuntos por los que estamos dispuestos a ir a la guerra». Más aún, y en tono un tanto fatalista, también opinó que Ucrania «será vulnerable al dominio militar ruso hagamos lo que hagamos».[23] A pesar de ello, entre 2016 y 2020 el Congreso estadounidense aprobaría el envío de material militar no letal a Kiev por valor de unos mil millones de dólares.[24]

Influyese o no el régimen ruso en el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de noviembre de 2016, es indudable que Putin hizo todo lo posible por favorecer al candidato republicano y debilitar a Clinton, su contrincante demócrata, que se había referido a él como un «matón», y había comparado la agresión contra Ucrania en 2014 a las acciones de Hitler en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. De ahí que la relación del equipo de Trump con Moscú proyectara una larga sombra sobre la nueva administración desde sus inicios, hasta tal punto que su primer consejero nacional de seguridad, Michael Flynn, tuvo que dimitir en

febrero de 2017, cuando aún no llevaba un mes en el cargo, tras descubrirse que había mentido al FBI sobre los contactos que había mantenido con diplomáticos rusos durante la campaña presidencial. Como pudo observar personalmente (y no sin cierto asombro) la experta en Rusia que Flynn incorporó al Consejo de Seguridad Nacional, Fiona Hill, el presidente Trump sentía por Putin una fuerte atracción, e incluso cierta envidia, provocada al parecer por su enorme poder personal y la riqueza que había acumulado, los dos atributos de un mandatario extranjero que más le podían seducir. [25]

Trump se había formado políticamente en los años ochenta del siglo pasado, y estaba obsesionado con la posibilidad de eliminar definitivamente las armas nucleares mediante un gran acuerdo bilateral con Rusia, completando así la tarea iniciada por Ronald Reagan (lo cual explica también su interés por los arsenales de Irán y Corea del Norte). De ahí que pusiera unas esperanzas desorbitadas en la cumbre que celebró con Putin en Helsinki en julio de 2018, y que, lejos de alumbrar el acuerdo histórico con el que había soñado, se recuerda hoy por la pregunta de un periodista sobre la injerencia de Moscú en las elecciones de 2016, en respuesta a la cual Trump dio a entender que confiaba más en el dirigente ruso —que había negado tajantemente su participación— que en sus propios servicios de inteligencia. Ello vino a demostrar que, en última instancia, el presidente no podía reconocer públicamente la injerencia de Rusia en las elecciones que le habían llevado a la Casa Blanca sin poner en duda su propia legitimidad. [26] Sea como fuere, en agosto de 2019 Trump retiró finalmente a Estados Unidos del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) que Reagan había firmado con Gorbachov en 1987 y que Rusia había dejado de cumplir hacía algún tiempo, que

además no tenía suficientemente en cuenta el rearme nuclear protagonizado por otras grandes potencias, sobre todo China.

A pesar de cultivar con entusiasmo a Putin, en 2018 Trump ofreció a Kiev un paquete de ayuda militar por valor de 47 millones de dólares, que incluía armas letales como los misiles antitanques *Javelin*. Sin embargo, si Ucrania ocupó un papel crecientemente relevante en la agenda política de la administración Trump, no fue por motivos geopolíticos precisamente. En abril de 2018, dos norteamericanos de origen ucraniano próximos al Partido Republicano y a uno de los hombres de confianza del presidente, el abogado Rudy Giuliani, que tenían además intereses económicos en el país, advirtieron a Trump que la embajadora estadounidense en Kiev, la diplomática de carrera Marie *Masha* Yovanovitch, era una enconada crítica suya. En realidad, ésta no había hecho sino oponerse a Giuliani en sus esfuerzos por propagar teorías conspirativas sobre la supuesta injerencia de Kiev en las elecciones de 2016, que tan sólo pretendían desviar la atención sobre la intervención de Moscú, y por obtener información incriminatoria sobre los negocios del hijo de Biden. Tras un largo forcejeo, la embajadora fue cesada en mayo de 2019, apenas unas semanas después del triunfo de Volodímir Zelenski en las elecciones presidenciales en las que se impuso a Poroshenko con un apabullante 73 por ciento de los votos.[27] Lejos de interesarse por los problemas económicos y políticos a los que se enfrentaba Ucrania, cuando Trump habló con Zelenski por teléfono en julio para felicitarle por su triunfo en las recientes elecciones legislativas, se centró casi exclusivamente en los negocios del hijo de Biden, instándole a averiguar si era cierto que éste había logrado bloquear los esfuerzos de la fiscalía general ucraniana por investigarle, y urgiéndole a ponerse en contacto con el fiscal general

estadounidense, William Barr, con el propósito evidente de encontrar información que pudiera resultar incriminatoria para su contrincante en las elecciones presidenciales de 2020.[28]

Pocas semanas antes, Trump había frenado la entrega de casi 400 millones de dólares en ayuda militar a Ucrania previamente aprobada por el Congreso, lo cual llevó a varios funcionarios a denunciarle por haber presionado indebidamente al dirigente ucraniano con fines políticos ilícitos (al cabo de poco tiempo, también se supo que el presidente se había negado a recibir a Zelenski en la Casa Blanca si no anunciaba antes la apertura de una investigación sobre Biden en Ucrania). Todo ello desencadenó el primer proceso de destitución (*impeachment*) de Trump por abuso de poder y obstrucción del legislativo en octubre de 2019, que decayó cuatro meses más tarde al resultar absuelto por el Senado. A pesar de ello, los testimonios aportados por varios altos funcionarios dejaron claro que el presidente siempre otorgó mucha más importancia a sus intereses políticos personales que a la seguridad de Ucrania y su papel geopolítico en la región. (Un diplomático destinado en la embajada de Kiev testificó incluso que el embajador estadounidense ante la Unión Europea, el empresario Gordon Sondland, le había confesado que a Trump «no le importaba una mierda» Ucrania.)[29] Por otro lado, el testimonio de Hill, que había abandonado la Casa Blanca en julio, puso de manifiesto que las falsedades propagadas por la Administración Trump sobre la supuesta injerencia de Ucrania en las elecciones de 2016 resultaban extraordinariamente peligrosas, ya que sólo servían para alimentar la desinformación generada por las autoridades rusas. Los 400 millones de dólares en ayuda militar a Ucrania aprobados por el Congreso pudieron entregarse en septiembre de 2019, pero por desgracia desconocemos las reflexiones que este episodio hayan

podido suscitarle a Zelenski sobre el funcionamiento de la democracia más poderosa del mundo.

La Administración Biden ante la crisis ucraniana

Cuando Biden tomó posesión como presidente en enero de 2021, la nueva Administración daba por sentado que la creciente rivalidad política, económica y militar con China dominaría en buena medida su agenda exterior durante los próximos cuatro años (tanto es así que Biden no mencionó a Rusia en absoluto en su discurso inaugural). Así se desprende de documentos oficiales como el Interim National Security Strategy Guidance, aprobado en marzo, en el que apenas se hacía referencia a Rusia, salvo para recordar la reciente renovación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START III), que había expirado en febrero de 2021, y que se renovó por un período adicional de cinco años.[30] Muy pocos podían imaginar entonces que Rusia invadiría Ucrania apenas un año después, y que el conflicto militar resultante —el más serio desde la crisis de los misiles en Cuba en 1962, a decir de algunos expertos— no solamente pondría fin a la estructura de seguridad europea que Estados Unidos había contribuido a construir durante las tres décadas transcurridas desde la disolución de la URSS, sino que además obligaría a Washington a centrar su atención en Europa en un momento en el que hubiese preferido hacerlo en el Indopacífico. Al mismo tiempo, durante la campaña presidencial, Biden ya había mostrado cierta tendencia a ver el mundo en función de un conflicto cada vez más enconado entre los países democráticos y sus adversarios autocráticos (visión que luego inspiraría la «cumbre de las democracias» celebrada en diciembre

de 2021), lo cual le proporcionaría un marco analítico plausible a la hora de dar respuesta a la agresión rusa.

Washington comenzó a temer seriamente una posible intervención en Ucrania (más allá de la región del Dombás) en la primavera de 2021, al observar una concentración de efectivos militares rusos cada vez más nutrida en las fronteras del país, tanto en Crimea como en el norte, lo cual llevó a Biden a telefonear a Putin en abril para manifestarle su preocupación, y a Zelenski para ofrecerle su apoyo, llamada que repetiría en junio. Si bien muchos analistas estadounidenses argumentaron entonces que el presidente ruso pretendía tan sólo intimidar al ucraniano para que reconsiderara su política crecientemente prooccidental, ya entonces algunos advirtieron que existían motivos para temer lo peor.[31] Muchas de estas tropas fueron replegadas posteriormente, a pesar de lo cual en agosto Ucrania y la OTAN realizaron unas importantes maniobras navales en el mar Negro (Operación Sea Breeze), que se venían celebrando desde hacía veinte años y en las que participaron treinta países, y que a punto estuvieron de provocar un incidente grave cuando un buque de la armada británica penetró en lo que Rusia consideraba sus aguas territoriales. Además, la Administración Biden aprovechó la primera visita de Zelenski a la Casa Blanca en septiembre para aprobar un nuevo marco defensivo estratégico bilateral, que se firmaría poco después.[32] Sin embargo, la escalada militar rusa se reprodujo en el otoño, alcanzando niveles tales que en noviembre Biden envió a Moscú al director de la CIA, Bill Burns, para que alertara a sus homólogos que las autoridades estadounidenses conocían las maniobras en curso, y para advertirles de las posibles consecuencias de una invasión. Biden habló de nuevo con Putin el 7 de diciembre para recordarle que una agresión a Ucrania daría lugar a la imposición de severas sanciones

económicas por parte de Estados Unidos y sus aliados, pero su interlocutor negó una vez más que ésa fuese su intención.

A raíz de esta conversación, el 17 de diciembre de 2021, las autoridades rusas remitieron a Washington un proyecto de tratado supuestamente destinado a evitar un enfrentamiento militar, así como un proyecto de acuerdo con la Alianza. [33] El primero de estos textos pretendía que Estados Unidos se comprometiera a no incorporar a ninguna antigua república de la URSS a la OTAN, así como a evitar el establecimiento de bases militares y sistemas de armas en dichos territorios, e incluso la cooperación defensiva bilateral con ellos. Por su parte, el segundo texto exigía que la Alianza no desplegara fuerzas militares ni armamento en los países que se hubiesen incorporado a la misma con posterioridad a mayo de 1997, fecha en la que se había firmado el Acta Fundacional OTAN-Rusia. En realidad, la Alianza sólo había comenzado a desplegar algunas tropas en las repúblicas bálticas y Polonia en respuesta a la ocupación de Crimea en 2014, que había hecho saltar por los aires el memorando de Budapest de 1994, mediante el cual Rusia se había comprometido a respetar la soberanía e integridad territorial de Ucrania. Por si fuera poco, estos textos no contemplaban el repliegue de las fuerzas rusas desplegadas en Crimea y Bielorrusia, que representaban una amenaza inminente para Ucrania. Tanto el contenido de estos borradores como el hecho de que Moscú los hiciera públicos de inmediato produjo cierto desconcierto en Washington, y a la luz de la actuación posterior del régimen de Putin, cabe pensar que fueron presentados a sabiendas de que serían rechazados. [34] Sea como fuere, el 2 de febrero de 2022, Estados Unidos y la OTAN respondieron detalladamente a estas propuestas, manifestando su voluntad de negociar nuevos acuerdos de desarme y medidas de confianza en diversos foros

bilaterales y multilaterales (como la OSCE, el Diálogo sobre Estabilidad Estratégica EE. UU.-
Rusia y el Consejo OTAN-Rusia), pero solamente una vez que se hubiesen retirado las más de cien mil tropas rusas desplegadas en las fronteras de Ucrania. [35] Como cabía esperar, el 17 de febrero, Moscú acusó a Washington de no haber ofrecido «una respuesta constructiva» a sus propuestas, y muy especialmente, a su exigencia de que se retirase la oferta de adhesión a la OTAN realizada a Ucrania y Georgia en Bucarest en 2008, en vista de lo cual se reservaba el derecho a implementar ciertas «medidas técnico-militares». [36]

Para entonces, la inteligencia militar estadounidense, que había sido muy criticada por subestimar la rapidez con la que se produjo el triunfo de los talibanes y la caída del gobierno en Afganistán, provocando una retirada precipitada de las tropas norteamericanas en agosto de 2021, había concluido que la invasión rusa de Ucrania tendría lugar en las primeras semanas de febrero de 2022. Más aún, el Pentágono puso en práctica una novedosa —y un tanto arriesgada— política de «disuasión mediante revelación», comunicando a la opinión pública los planes del régimen ruso antes de que se implementaran, con el propósito fundamental de contrarrestar la desinformación propagada por Moscú, y de imponer su propio relato sobre las causas de la agresión. [37] A pesar de este acierto, una vez producida la invasión el 24 de febrero, la inteligencia estadounidense pareció dar por hecho que Kiev caería en cuestión de días, subestimando seriamente la capacidad de respuesta militar de las autoridades ucranianas y la resiliencia del conjunto de la sociedad, a la vez que sobrevaloraba la capacidad y calidad de las fuerzas armadas rusas. [38]

La respuesta estadounidense a la invasión

La respuesta de la Administración Biden a la invasión de Ucrania estuvo condicionada por consideraciones geopolíticas de diversa índole. Antes de que estallara el conflicto, se hablaba a menudo de una supuesta «asimetría de intereses» entre Rusia y Estados Unidos en relación con Ucrania, dándose por sentado —como había hecho Obama en 2014— que el Kremlin tenía un interés fundamental en este país, mientras que el de Washington era de naturaleza secundaria (aplicando la misma lógica, también podría decirse que Taiwán era de interés crítico para China, pero no así para Estados Unidos). Sin embargo, una vez iniciada la invasión, en Washington se percibió con cada vez más claridad que una derrota militar de Ucrania que además diese lugar a su desmembramiento como territorio soberano, supondría un durísimo revés para el prestigio y la credibilidad de Estados Unidos, de la que otros Estados —tanto aliados como adversarios de Washington— tomarían muy buena nota, sobre todo en el Indopacífico. [39]

Obviamente, lo que más condicionó la respuesta estadounidense a la invasión fue la no pertenencia de Ucrania a la OTAN y la imposibilidad de invocar el Artículo 5, lo cual habría permitido el envío de tropas y armamento estadounidense en su ayuda de forma inmediata. A pesar de las peticiones reiteradas del presidente Zelenski, Biden tampoco estuvo dispuesto a imponer una zona de exclusión aérea (*no fly zone*) sobre Ucrania, ya que ello habría dado lugar a un enfrentamiento directo con la fuerza aérea rusa de consecuencias imprevisibles, entre las que no cabía descartar el uso de armas nucleares tácticas por parte de Moscú. En vista de ello, Washington tuvo que limitarse a ofrecer a Ucrania envíos cada vez voluminosos de armas ofensivas y municiones de todo tipo, que se

le hicieron llegar a través de los Estados miembros de la OTAN limítrofes, sobre todo Polonia.[40] Además, las fuerzas armadas estadounidenses, que ya venían adiestrando a personal militar ucraniano en el manejo de armas ofensivas sofisticadas, redoblaron sus esfuerzos en este ámbito. Por último, Estados Unidos puso a disposición de las autoridades militares ucranianas buena parte de la inteligencia de la que disponía sobre los movimientos de las tropas rusas.[41]

Al mismo tiempo, Washington también se esforzó por convencer a sus socios de la Alianza de que siguieran su ejemplo. Este objetivo era importante tanto desde el punto de vista de la supervivencia del Estado ucraniano como desde una perspectiva doméstica, ya que muchos estadounidenses tenían la sensación —fomentada con entusiasmo por la Administración Trump— de que los aliados de la OTAN no aportaban suficientemente a la defensa de Europa. Buena parte de estas críticas se habían dirigido tradicionalmente a Alemania, y en un primer momento, el nuevo gobierno de coalición del canciller Olaf Scholz sólo pareció dispuesto a enviar a Ucrania material no letal (como cascos y chalecos antibalas), pero a los pocos días cambió de postura (sin embargo, y a pesar de que el envío de armas letales a una zona en conflicto por parte de Alemania ha sido percibido por algunos como un giro de 180º en su política exterior y de defensa, hasta la fecha Berlín sigue resistiéndose a contribuir armamento pesado).[42] Como cabía esperar, otros aliados, como el Reino Unido y Francia, más acostumbrados a proyectar su fuerza militar más allá de sus fronteras, respondieron con prontitud, como también lo hicieron los Estados de la Europa central y oriental que se sentían más directamente amenazados por Rusia.

Además de ayudar a Ucrania a defenderse, la Administración Biden aumentó notablemente la ayuda económica no militar que ya venía facilitando a Kiev, a la vez que dedicaba buena parte de sus esfuerzos a diseñar e implementar sanciones económicas que degradaran la capacidad del régimen ruso para financiar el ambicioso esfuerzo bélico en el que se había embarcado. En pocas semanas, y trabajando en estrecha colaboración con sus aliados de la Unión Europea y el G7, Washington contribuyó a que se aprobase una ambiciosa batería de sanciones, sin precedentes en la historia, que pueden agruparse en las siguientes categorías: 1) las que se aplican al patrimonio de individuos como Putin y sus «oligarcas» y colaboradores próximos; 2) las financieras, que van desde la expulsión de varios bancos rusos del sistema de mensajería interbancario SWIFT hasta el congelamiento de los activos del Banco Central de Rusia depositados en los centros financieros occidentales; 3) las relacionadas con la movilidad de las personas, como el cierre del espacio aéreo a las compañías aéreas rusas; 4) las referidas a las restricciones a las exportaciones a Rusia, sobre todo de tecnología de doble uso (civil y militar); y 5) las orientadas a limitar o prohibir las importaciones, entre las que destaca la decisión de Washington de prohibir la importación de carbón, gas y petróleo rusos, anunciada el 8 de marzo de 2022. [43]

Dejando a un lado el debate sobre el posible impacto de estas medidas, que, a corto plazo al menos, no inhibieron al gobierno ruso a la hora de escalar su campaña militar contra Ucrania, en el futuro su implementación podría abrir fisuras en el bloque occidental, debido sobre todo a la resistencia de algunos Estados europeos a prohibir la importación de gas y petróleo rusos por temor a las consecuencias que ello pudiese tener para sus economías. De ahí los esfuerzos denodados de Washington por incrementar sus

exportaciones de gas y petróleo a sus socios europeos, y por ayudarlos a buscar fuentes alternativas de suministro, a pesar de que difícilmente lograrán cubrir las necesidades de algunos de ellos, al menos a corto y medio plazo.

Fiel a sus instintos multilateralistas, la Administración Biden también movilizó sus ingentes recursos diplomáticos para lograr que las Naciones Unidas adoptasen una condena firme de la invasión rusa de Ucrania. Debido en parte a estos esfuerzos, la Asamblea General de Naciones Unidas, en sesión especial de emergencia celebrada el 2 de marzo de 2022, aprobó una resolución de condena con 141 votos a favor, 5 en contra, 35 abstenciones y algunas ausencias llamativas (entre ellas, la de Marruecos). Dicha resolución, que se basaba en la del Consejo de Seguridad que no pudo ser aprobada debido al veto de Rusia, reafirmó el compromiso de la Asamblea con la soberanía, independencia, unidad e integridad territorial de Ucrania, a la vez que deploraba enérgicamente la agresión rusa (así como la connivencia de Bielorrusia) y exigía el cese de la violencia y la retirada inmediata de las tropas ocupantes. Además, también condenaba la decisión rusa de aumentar el nivel de alerta de su fuerza nuclear, por constituir una amenaza a todas luces injustificada a la paz mundial. Asimismo, y tras conocerse las atrocidades cometidas por las tropas rusas en Bucha y otras ciudades, la Administración Biden se empleó a fondo para que Rusia fuese expulsada del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, debido a las «violaciones y abusos graves y sistemáticos» cometidos durante la invasión. En esta ocasión, de los 193 estados miembros de la ONU, 93 votaron a favor, 24 en contra, y 58 se abstuvieron, permitiendo que la resolución saliera adelante el 7 de abril de 2022 con un 79 por ciento de los votos válidos, superando así el umbral de los dos tercios exigidos.

La guerra en Ucrania se produjo en el contexto de una polarización política sin precedentes en Estados Unidos, por lo que cabía temer que el Partido Republicano —que además gozaba de una exigua mayoría en el Senado— pudiera utilizarla para debilitar a Biden, sobre todo de cara a las elecciones legislativas de medio término, previstas para noviembre de 2022. Además, muchos republicanos consideraban al anterior vicepresidente corresponsable de la supuesta debilidad de Obama en relación con Rusia, a la que atribuían interesadamente la agresividad de Putin hacia Ucrania. A pesar de ello, el discurso sobre el estado de la Unión de Biden, pronunciado pocos días después de la invasión, suscitó un notable apoyo bipartidista, que podría mantenerse mientras dure el conflicto bélico. Sin embargo, este consenso podría debilitarse a medida que las consecuencias económicas del mismo se hagan más presentes en Estados Unidos, y cabe suponer que cuanto más se prolongue la guerra, mayor será su impacto. No debe olvidarse, en este sentido, que a pesar de no depender del petróleo y del gas ruso para su consumo interno, los estadounidenses ya están padeciendo el aumento de precios y la inflación que ha generado el conflicto a nivel global.[44]

La polarización de la vida política estadounidense ya mencionada no tardó en reflejarse en las encuestas de opinión realizadas para medir la valoración de la respuesta de Biden a la invasión de Ucrania. Según un estudio publicado a finales de marzo de 2022, el 42 por ciento de los encuestados aprobaba su manejo de la crisis, mientras que un 45 por ciento lo desaprobaba.[45] (Como cabía esperar, el 69 por ciento de los votantes y simpatizantes demócratas apoyaban la actuación del presidente, mientras que el 76 por ciento de los republicanos la censuraba.) Esto reflejaba en parte el hecho de que un segmento nada desdeñable de los encuestados —el 45

por ciento— opinaba que Estados Unidos debía mostrarse más duro con Rusia, mientras que sólo un 11 por ciento estimaba que había mostrado una dureza excesiva, y otro 22 por ciento, que la respuesta adoptada era la adecuada. Sin embargo, y si bien el 61 por ciento apoyaba el envío de armas a Ucrania, sólo el 35 por ciento era partidario de imponer una zona de exclusión aérea (*no fly zone*), y un 58 por ciento consideraba que sería «una mala idea» enviar tropas estadounidenses a Ucrania, mientras que un 52 por ciento opinaba lo mismo sobre el derribo de aviones rusos en espacio aéreo ucraniano. (Según otra encuesta, realizada unas semanas antes, una mayoría de los encuestados —el 62 por ciento — tampoco eran partidarios de tomar medidas que pudiesen dar lugar a un conflicto nuclear con Rusia.)[46] Por otro lado, tan sólo el 22 por ciento de los encuestados consideraba «una buena idea» instigar un golpe de Estado en Moscú, lo cual podría explicar en parte la rapidez con la que Biden tuvo que aclarar, tras afirmar en un discurso pronunciado en Polonia que Putin «no puede permanecer en el poder», que no estaba apoyando su derrocamiento, sino expresando una condena moral. En cambio, el presidente estuvo en plena sintonía con una amplia mayoría de la población —el 72 por ciento de los encuestados— cuando acusó al dirigente ruso de haber cometido crímenes de guerra.

En suma, la actitud de los estadounidenses ante el conflicto en Ucrania resultaba un tanto paradójica, ya que deseaban que Biden se mostrara más duro con Rusia, pero sin que ello condujera a un conflicto militar con Moscú.[47] El presidente pudo quizás encontrar cierto consuelo en la constatación de que la invasión de Ucrania había logrado unir a una sociedad profundamente dividida en contra de Putin, su régimen político, e incluso de la propia Rusia, que había pasado a ser percibida —por un 58 por ciento de los encuestados—

como un enemigo de Estados Unidos y una amenaza para su seguridad más grave que la que representaba China. Sin embargo, y no obstante la claridad moral que ha caracterizado este conflicto, la respuesta de Biden al mismo no le permitió mejorar su imagen entre sus conciudadanos, como tampoco sirvió para modificar la opinión poco favorable de muchos de ellos sobre su capacidad de respuesta ante los grandes conflictos internacionales. [48]

Una mirada al pasado, y otra al futuro

Inevitablemente, la invasión rusa de Ucrania reabrió algunos de los debates que ya habían dominado la conversación sobre los errores y aciertos de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos en épocas anteriores, sobre todo en lo referido a la ampliación oriental de la OTAN. Aunque sin justificar en absoluto la actuación de Putin, Mearsheimer volvió a responsabilizar a Estados Unidos de la inseguridad que supuestamente le había generado a Moscú la invitación a Ucrania para sumarse a la OTAN realizada en la Cumbre de Bucarest (2008), si bien en esta ocasión amplió sus críticas a las administraciones de Trump y Biden, por haber proporcionado armas letales a Kiev y por realizar posteriormente ejercicios navales que sólo podían servir para provocar a Rusia. [49] Por su parte, y en sentido contrario, Ivo Daalder, un antiguo embajador estadounidense ante la OTAN (2009-2013), se lamentaría de que la ampliación oriental de la Alianza no hubiese avanzado aún más, ya que de haber sido así Putin no se habría atrevido a invadir Ucrania. [50]

Dada la magnitud del conflicto bélico provocado por la invasión y el volumen de la ayuda proporcionada a Ucrania, la Administración Biden no tardó en solicitar al Congreso que autorizara un gasto

militar de 773.000 millones de dólares para 2023, lo que supondría un aumento del 4,1 por ciento respecto del año anterior. En cambio, la agresión rusa no parece haberse traducido en una reformulación de los objetivos que definen la posición de Estados Unidos en materia de defensa. Al parecer, la próxima Estrategia Nacional de Seguridad, actualmente en vías de aprobación, seguirá definiendo las amenazas a las que se enfrenta Washington de acuerdo con el esquema «1+1+3» actualmente vigente: China seguirá siendo su «competidor estratégico más relevante»; Rusia planteará algunas «amenazas agudas»; y en un tercer plano, Estados Unidos deberá también hacer frente a Corea del Norte, Irán y las organizaciones extremistas violentas que pudieran actuar en su contra.[51] A pesar de ello, comienza a abrirse paso la constatación de que Estados Unidos debe prepararse para enfrentarse simultáneamente a dos potenciales adversarios dotados de armas nucleares, China y Rusia, que no dudaron en anunciar formalmente en febrero que su cooperación «no tiene límites».[52]

Esta proximidad cada vez más explícita entre Rusia y China resulta especialmente inquietante para Estados Unidos. Entre sus expertos en geopolítica existe un amplio consenso sobre la necesidad de preservar un equilibrio de poder favorable (y si fuese posible, un orden liberal y abierto) en Europa y Asia oriental. Estas regiones albergan la mayor concentración de recursos industriales, tecnológicos y militares del mundo (fuera de América del Norte), por lo que la posibilidad de que un Estado hostil pudiera llegar a dominar alguna de estas regiones haría peligrar tanto la primacía naval de Estados Unidos y Occidente como la libertad de navegación, que están en la raíz misma del orden liberal internacional. Por ello, preservar el equilibrio de poder en Europa y Asia oriental no es solamente importante para la seguridad nacional

de Estados Unidos; también es la primera línea de defensa de un orden internacional abierto del que se benefician sus socios y aliados, tanto europeos como asiáticos. De ahí que la reorientación de Estados Unidos hacia Asia y su decisión de priorizar la disuasión de China interesen al conjunto de Occidente, ya que su principal propósito es defender el orden internacional en su flanco más vulnerable, en Asia oriental. [53]

En contra de lo que cabría deducir de la tesis de la «asimetría de intereses» entre Rusia y Estados Unidos en relación con Ucrania, es probable que Washington anime a sus socios y aliados (y no sólo los de la OTAN) a implicarse cada vez más en la defensa de la independencia de Ucrania. Si Kiev cayese por completo en la órbita estratégica de Moscú, se complicaría notablemente la disuasión de Rusia y la defensa del flanco oriental de Europa, aumentando su coste de manera significativa, y limitando además el margen de actuación de la Alianza en otros escenarios. A su vez, esto seguramente obligaría a Estados Unidos a invertir más recursos y esfuerzos en la región, hasta el punto de entorpecer sus esfuerzos por redirigir su atención hacia Asia. Por todo ello, el mantenimiento de una Ucrania independiente y soberana seguirá siendo una de las formas más eficientes de garantizar la seguridad europea sin poner en riesgo los planes de Washington en relación con China.

Por último, y mirando más allá de Europa y Asia, la crisis de Ucrania ofrece otras advertencias relevantes para Estados Unidos. La más importante es que, como pusieron de manifiesto las votaciones en la ONU antes citadas, buena parte del llamado «Sur global» no se siente amparado ni beneficiado por ese orden liberal internacional que Rusia y China parecen querer subvertir, o al menos debilitar. [54] Aunque China no utilizara su veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, su actuación a lo largo de la crisis ha

supuesto un serio motivo de preocupación para Washington, como también lo fue que la India, la democracia más poblada del mundo, optara por la abstención en la Asamblea General (este último dato quizás invite a poner en duda la utilidad de ver este conflicto exclusivamente en función de un enfrentamiento entre democracias y autocracias, y la contribución de este paradigma a la orientación futura de la actuación de Estados Unidos). Algo parecido cabe afirmar del hecho de que 17 de los 35 estados que se abstuvieron de reprobar a Rusia, liderados por África del Sur, pertenecen al continente africano.[55] Ello no significa, obviamente, que estemos ante el resurgimiento de un movimiento de países no alineados, como ocurrió durante la Guerra Fría. Pero sí parece sugerir que Estados Unidos y sus socios y aliados más cercanos deberán hacer mucho más por ganarse la confianza y el respeto de quienes vieron la invasión de Ucrania como algo ajeno y distante, propio de otras épocas, y escasamente relevante para su propia seguridad y bienestar.

4

La energía: un factor determinante en la guerra de Ucrania, y sus consecuencias para la Unión Europea

Vicente López-Ibor,
doctor en Derecho y presidente de la Federación Europea de Asociaciones de Derecho de la Energía (EFELA)

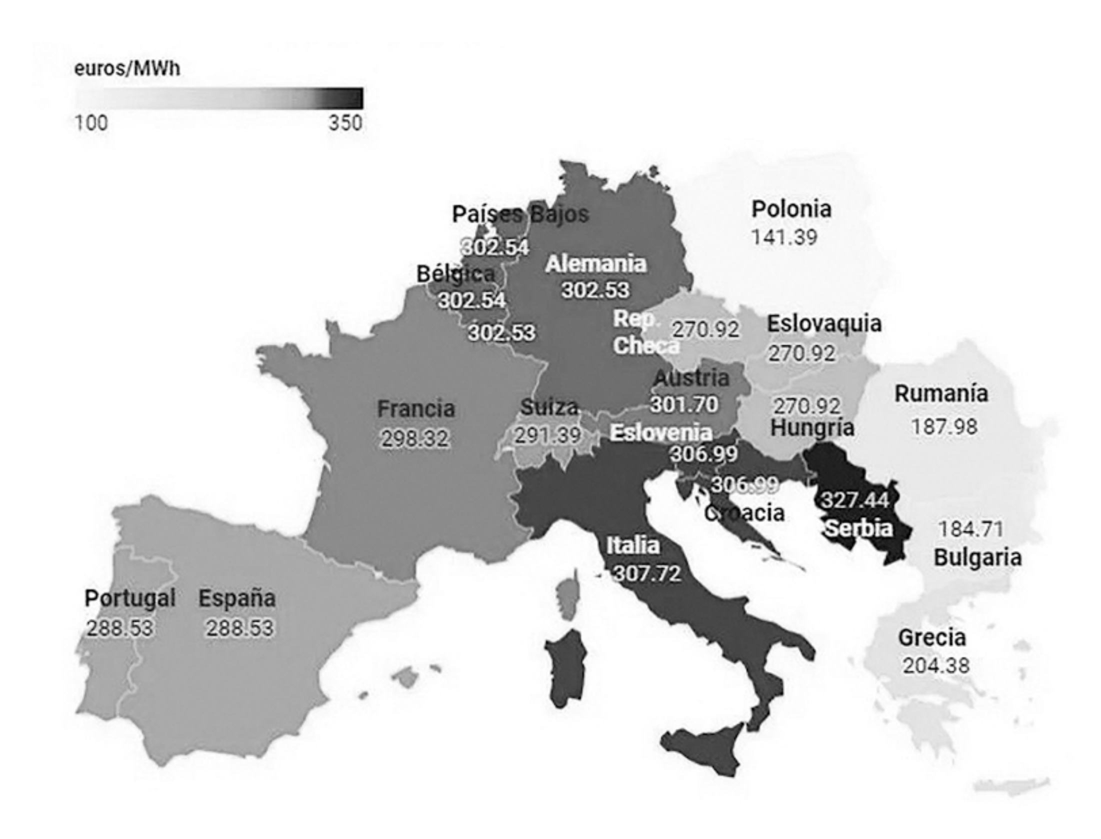
Introducción

Con anterioridad a la brutal agresión a la soberanía ucraniana con la invasión territorial por parte de Rusia, el mapa de los objetivos energéticos y climáticos de la Unión Europea ofrecía una situación sustancialmente coherente con la evolución histórica de sus programas legislativos en materia de energía y con sus renovados objetivos climáticos impulsados tras el Tratado de París.

En síntesis, en lo regulatorio disponíamos de un cuadro normativo (años 2018 y 2019) que mostraba un mercado interior de la energía en evolución. Desde la etapa del Acta Única, había derivado hacia un mercado interior de la energía y el clima, [1] por la intensidad de los objetivos de descarbonización y su reflejo concreto

en la transformación del modelo de organización industrial del suministro eléctrico y gasista. De hecho, las normas agrupadas bajo el *Clean Package* avanzaban en la descentralización del suministro energético, el autoconsumo, los prosumidores, el almacenamiento y las comunidades energéticas, arietes de la transición ecológica. En el sector del gas, el paquete «Fit for 55» se alineaba con tales objetivos en la nueva regulación del gas natural y la fuerte promoción de los gases renovables y el hidrógeno verde. La pandemia reforzó el programa de transición energética europeo y a ello se orientaron la asignación y destino del Fondo Next Generation y el Fondo Social sobre el Clima. Evidentemente, la pandemia trajo consigo recesión económica, doble *shock* de la oferta y la demanda del sector energético, ruptura de la cadena de suministro, regulación extraordinaria de emergencia y, luego, alzas espectaculares de los precios internacionales del gas.

Figura 4.1. Precio de la luz en Europa

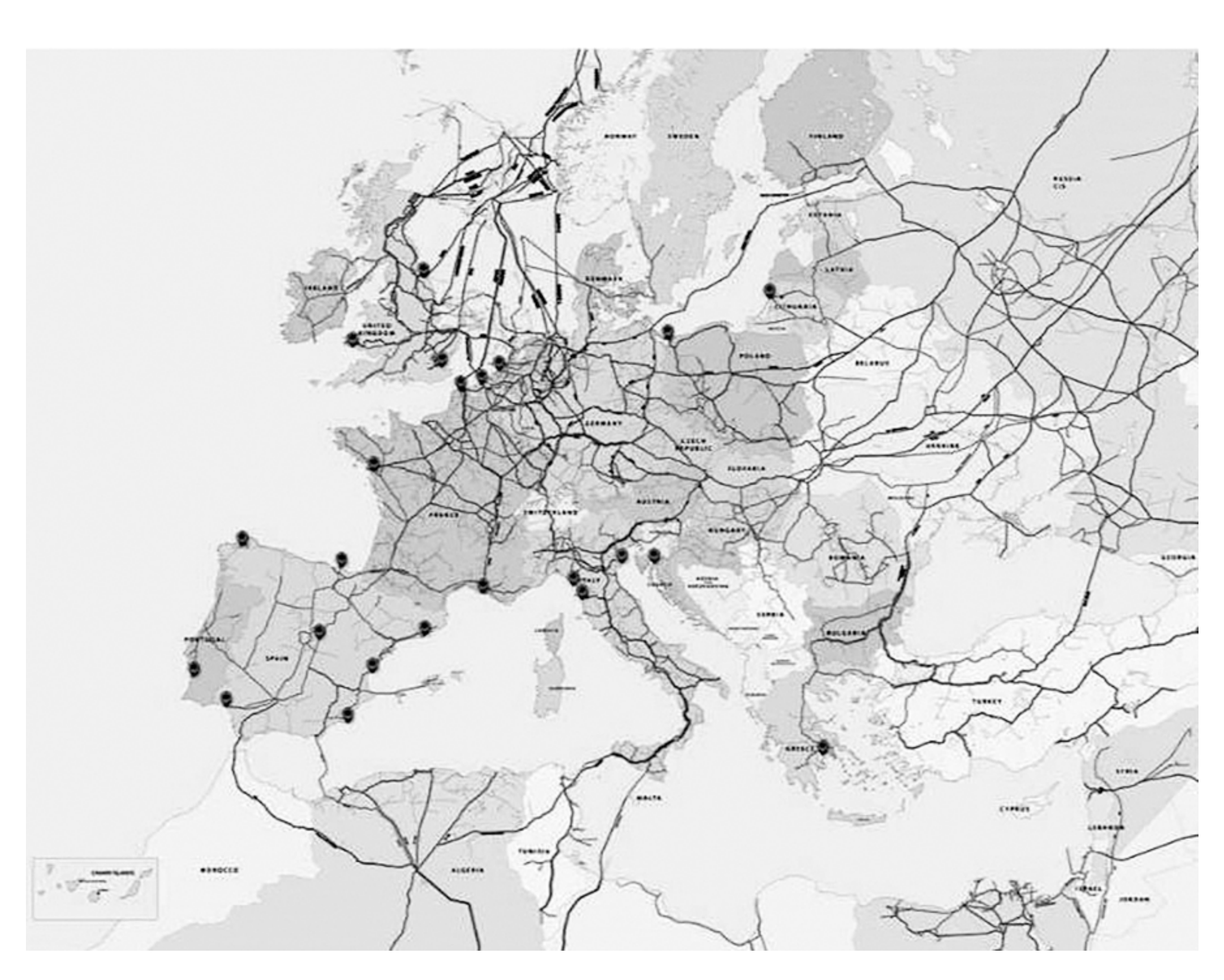


Fuente: EnergyLive.

No hay que olvidar —más allá de otros hechos concurrentes— que la disponibilidad regular de gas en la Unión Europea para el invierno de 2022 se puso en duda en otoño del año anterior, en razón de los niveles «excepcionalmente bajos» de gas en los almacenes subterráneos en toda la Unión Europea, de facto, al nivel más bajo de los últimos diez años. Tampoco hay que olvidar que Gazprom y, por consiguiente, el gobierno ruso, se veían seriamente contrariados por la decisión del regulador alemán, que no autorizó la entrada en servicio de Nord Stream 2 por insuficiencias normativas. Por otra parte, a finales de año se interrumpiría el suministro a la Unión Europea del gas procedente del terminal desde las reservas de Yamal. Se reduciría sensiblemente el tránsito a través de Ucrania y Eslovaquia, y en ese clima político, el 24 de febrero, Rusia invadió Ucrania.

En enero de 2022, los fundamentos del mercado del gas parecían estabilizarse a pesar del menor suministro ruso a Europa, que fue suplido con incrementos de GNL, a menor coste del flete. Además, la puesta en servicio de la séptima planta de GNL de los Estados Unidos (Calcasieu Pass) contribuyó a reforzar la oferta del gas, en momentos de gran dificultad para el aprovisionamiento europeo.

Figura 4.2. Mapa de infraestructuras europeas de transporte de gas



Fuente: ENTSO-G Transparency Platform.

La guerra de Ucrania: el «arma energética» rusa y el alcance de las sanciones europeas

Rusia es una nación con una gigantesca extensión territorial, más de 17 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales más de dos tercios están situados en la parte oriental, correspondiente a Siberia, los Montes Urales, llegando hasta el océano Pacífico, y al sur lindando con Mongolia, Kazajistán, Corea del Norte y China. La mayor parte de la población y presencia industrial están situados al oeste del país, en la parte europea, pero las reservas y recursos naturales se encuentran en la parte asiática, miles de kilómetros al este o al norte de los principales centros de consumo. Rusia duplica casi en superficie a los cuatro países que la siguen, Canadá, Estados Unidos, China y Brasil. Está integrada por 150 millones de habitantes (2 por ciento de la población mundial), pero cuenta, sin embargo, con una baja densidad de población, diez veces inferior a China o India, e incluso menor que Pakistán, Indonesia, Nigeria o Bangladés. Es el país de la Tierra que limita con mayor número de naciones, dieciséis, y su franja costera ocupa más del 60 por ciento del litoral ártico,[2] cuyos fondos marinos albergan enormes recursos energéticos, especialmente hidrocarburos, y minerales.

En términos energéticos, Rusia es un auténtico gigante en recursos y reservas. Cuenta con las mayores reservas de gas natural. A 1 de enero de 2019, las reservas de gas natural técnicamente recuperables de Rusia eran de 49,3 billones de metros cúbicos, el 20 por ciento del total mundial, siendo el mayor proveedor mundial de gas natural a los mercados mundiales, si bien más de la mitad (494.000 millones de metros cúbicos) del gas producido se suministraba al mercado nacional.[3]

Rusia poseía el mayor sistema de gasoductos del mundo, con una longitud total de 172,6 mil km. La mayor parte de ellos formaba parte del sistema unificado de suministro de gas (UGSS) de Rusia, situado principalmente en la parte europea del país.[4] Era un exportador neto[5] de todos los tipos de recursos energéticos, excepto el uranio, y ocupaba sistemáticamente el primer lugar del mundo en exportaciones de gas, el segundo en exportaciones de petróleo y el tercero en exportaciones de carbón. Con un volumen de producción de energía de unos 1.440 Mtep, Rusia exportaba aproximadamente la mitad de la energía primaria producida (en 2018, 708 Mtep), aportando el 16 por ciento del comercio mundial de energía. En 2018, el sector energético representó alrededor del 37 por ciento de la inversión total en activos fijos en la Federación Rusa.[6]

Andréi Trofímov, geólogo que contribuyó al descubrimiento de los principales yacimientos de petróleo de la región Volga-Urd y en Siberia, manifestó en una ocasión al instalar —para sorpresa de algunos— un laboratorio de investigación de petróleo en Novosibirsk, que «Siberia flota literalmente sobre petróleo».[7]

En el caso de Ucrania, conviene recordar algunos puntos relevantes en materia de dependencia —y, en menor medida, interdependencia, aunque asimétrica— con Rusia.[8] Ucrania era un país de tránsito muy importante para las exportaciones de gas ruso a Europa, a través de tarifas de tránsito sustanciales, contractualmente pactadas, aunque los volúmenes de capacidad habían disminuido progresivamente desde la apertura del gasoducto Blue Stream a Turquía en 2006; la puesta en marcha completa del gasoducto Nord Stream (línea 1 en 2011 y línea 2 en 2012 anunciadas, completadas físicamente y no certificadas regulatoriamente) y TurkStream en 2019. El tránsito de gas ruso a

través de Ucrania cayó de 137,1 bcm en 2004 a 90 bcm en 2019. Ucrania transportaba petróleo ruso a Eslovaquia, Hungría y la República Checa. El tránsito por el país de crudo ruso para exportar a la Unión Europea fue de 11,9 millones de tm en 2021, por debajo de los 12,3 millones de tm en 2020, mientras que el tránsito de petróleo a Bielorrusia se mantuvo sin cambios en alrededor de 800.000 tm. [9]

Las entregas de gasoductos rusos fueron la mayor fuente de suministro de gas natural en 2021, representando el 31 por ciento de todas las importaciones. El gas que cruzaba por Ucrania representó el 22 por ciento de los 168.700 millones de metros cúbicos que Rusia envió a Europa ese mismo año, aunque Rusia ya no dependía tanto de Ucrania para el tránsito de gas. Rusia había diversificado sus rutas a Europa y podía transportar suministros al continente a través de Bielorrusia, el mar Báltico, Polonia y Turquía. [10]

Por consiguiente, el apretado mapa de infraestructuras energéticas rusas y su disposición cardinal hacia el espacio de la Unión Europea y el rol aparentemente instrumental, pero verdaderamente central de los países de tránsito, iba definiendo las situaciones, evolución y términos de la creciente interdependencia energética entre la Unión Europea, Ucrania y Rusia.

Hagamos nuevamente memoria y podremos recordar que, tras los terribles atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados por Al Qaeda, el presidente Putin se apresuró a expresar su solidaridad con el mundo occidental en la lucha contra todos los movimientos terroristas, algo que cabía interpretar también en clave interior sobre grupos desplegados en alguna antigua república soviética, y permitía abrir una nueva estrategia a la que se mostraba sensible —tal vez demasiado— la Unión Europea.

En cualquier caso, el traumático impacto de tan trágicos acontecimientos, facilitaba sin duda una mayor aproximación entre la Unión Europea y Rusia en materia de aprovisionamiento energético. El entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, hizo al poco tiempo un llamamiento a reforzar la cooperación energética entre la Unión y Rusia en el futuro inmediato. Françoise Thom, en un duro artículo, criticó el acuerdo anunciado por Gazprom con varias empresas europeas relevantes de hidrocarburos del sur de Europa y Alemania tras la aproximación cooperativa con Rusia del presidente Prodi. Thom señaló que «si Europa toma decisiones precipitadas e irrefrenables sobre "la asociación energética" con Rusia, la Unión Europea corre el riesgo de convertirse en el "extranjero cercano" de Rusia». Advertía así del peligro de la futura dependencia energética de Europa.[11] Piénsese que este análisis fue hecho once años antes del desastre nuclear de Fukushima Daiichi,[12] causado por la concurrencia de un terremoto y un tsunami en aquella ciudad en marzo de 2011, y de la decisión adoptada en las semanas posteriores por los gobiernos de Alemania, Italia y Suiza de revertir sus planes de expansión de la energía nuclear.

Sin perjuicio de lo anterior, en los años 2002-2003 se sucedieron enfrentamientos —no eran obviamente los primeros— entre las autoridades polacas y rusas con relación a los suministros de gas y las vías de importación hacia la Unión Europea. Gazprom acusó a Polonia de incumplir sus obligaciones financieras con relación a la infraestructura de Yamal. Y Polonia respondió acusando de tratar de distraer la atención a fin de no acometer el gasoducto previsto, con destino a dicho país, a cambio de la «ruta báltica». En octubre de ese año escaló el conflicto con el doble anuncio polaco de no pagar los suministros rusos y de plantear un conflicto ante un tribunal

internacional arbitral, a fin de renegociar las condiciones del contrato de suministro con Gazprom. A pesar de ello, cuatro meses después se alcanzó un acuerdo tanto sobre tarifas de acceso como en relación con las condiciones de suministro del contrato.

Hay que tener en cuenta que Polonia disponía de un pequeño mercado de gas, importaba alrededor de 1 bcm al año, además del volumen de gas suministrado por Rusia, y si bien podía contar con otras capacidades de oferta, tales como Noruega o Gran Bretaña, ello llevaba consigo efectos operativos e incluso geopolíticos no desdeñables, y especialmente —en esta ocasión— del lado de la oferta. [13]

Poco después del enfrentamiento entre Rusia y Bielorrusia por el tránsito de petróleo, Durão Barroso consideró inaceptable la situación e insistió en que la Unión Europea «debe desarrollar activamente una política exterior común para hablar cada vez más con una sola voz con terceros países». Al presentar una política energética para Europa, Barroso instó a los Estados miembros a mantenerse unidos ante proveedores externos de energía, como Rusia —especialmente ante Rusia—, para garantizar la seguridad de los suministros y unos precios competitivos.

En marzo de 2006 la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre seguridad energética. [14] En dicho texto se fijaban seis áreas prioritarias, partiendo de un análisis estratégico en el que se subrayaba, entre otros términos, la necesidad de inversiones en el ámbito de las infraestructuras energéticas, «inversiones de alrededor de un billón de euros se necesitarán en los próximos veinte años». Igualmente se expresaba una clara preocupación por una dependencia importadora que iría en aumento, salvo que hiciéramos nuestra energía doméstica más competitiva. En los siguientes veinte o treinta años el 70 por ciento de nuestros

requerimientos energéticos serían importados (en comparación con el 50 por ciento de dicho momento), «algunos desde regiones amenazadas de inseguridad». Asimismo, se recordaba que la mitad del consumo de gas en la Unión Europea dependía de tres países (Rusia, Noruega y Argelia), advirtiendo que, con las tendencias del momento, tal impacto se incrementaría en un 80 por ciento en los siguientes veinticinco años. En el cuerpo del documento, en el apartado relativo al «Diálogo con los mayores productores de energía», se apuntaba que «una nueva iniciativa es particularmente oportuna con Rusia, el suministrador de energía más importante de la Unión Europea. El desarrollo de una política energética exterior común debería marcar un nuevo avance de cambio tanto a nivel de la Comunidad como a nivel nacional. Una verdadera alianza ofrecería seguridad y predictibilidad por ambas partes, facilitando el camino para las necesarias inversiones a largo plazo en nueva capacidad». Esta afirmación suficientemente concluyente de la Comisión Europea formulaba una inequívoca voluntad de anclar y extender las bases de la interdependencia energética, en los términos que ya habían sido enunciados en 2007 con el «EU-Russia Partnership and Cooperation Agreement» que, en buena medida, se veía sustituido y reemplazado con esta nueva decisión.

En los mismos términos, en forma tal vez voluntarista, la Comisión confiaba en la «rápida ratificación por Rusia del Tratado de la Carta de la Energía»,[15] cuya puesta en marcha databa de mediados de los noventa, tras el lanzamiento de la idea por el presidente holandés de la época, Ruud Lubbers, que recibiría ulteriormente un importante impulso por los comisarios Matutes y Marcelino Oreja, sin perjuicio de las resistencias ulteriores de Rusia para firmar el protocolo sobre libertad de tránsito.

No deja de ser igualmente interesante la mención que se realizaba en el mismo documento al analizar acciones a desarrollar para una comunidad energética paneuropea, cuya construcción —algunas veces preterida en los análisis— constituyó, en mi opinión, un gran acierto de las instituciones europeas.[16] En el texto se señalaba que «algunos aliados estratégicos esenciales, incluidos Turquía y Ucrania, deberían sumarse a la incorporación al Tratado de la Comunidad Energética del Sudeste Europeo».

Resulta convencional —y pertinente— recordar el trinomio seguridad-sostenibilidad-competitividad como eje a ponderar y asegurar en el equilibrio de crecimiento de los sistemas energéticos. Nos detendremos ahora en el factor seguridad, sus características, correlaciones y alcance. A tal efecto, los elementos de disponibilidad, regularidad y estabilidad en la entrega, las condiciones jurídicas y los términos económicos, y el respeto a los compromisos adquiridos por las partes a largo plazo, la confiabilidad, el intemporal «pacta sunt servanda», son piezas clave de esta relación, tanto desde la oferta, cuanto desde la demanda.

A los efectos anteriores, Alberto Clô destacó con lucidez la centralidad de la seguridad energética, subrayando dos notas propias del concepto: su transversalidad con relación a las diversas fuentes de energía y su multidimensionalidad, dado que tal seguridad debía combinarse con tres órdenes de riesgo, político, económico y físico.[17]

La seguridad energética, el sistema energético, debe ser, como se ha dicho, resiliente, y garantizar la disponibilidad interrumpida de fuentes a un precio asequible. En países menos desarrollados, la seguridad sería así el acceso a servicios energéticos modernos.

La seguridad energética es parte esencial en el diseño y ejecución de las políticas energéticas y su reflexión y alcance

aparecen con frecuencia en el debate político y económico por su indudable trascendencia. En el concepto de la seguridad energética intervienen todos los eslabones de la cadena de suministro del bien o provisión energética. Desde el acceso a las reservas o recursos, es decir, a las energías primarias o sus minerales asociados, hasta el suministro al consumidor final, pasando por la producción y las infraestructuras de transporte, incluidos los elementos de seguridad y defensa o los logísticos. Y, cada vez con más intensidad, los climáticos.

La Comisión Europea definió en más de una ocasión, con mayor o menor amplitud, en sus trabajos y documentos, la seguridad energética como «la capacidad de garantizar la satisfacción de las necesidades energéticas esenciales futuras, tanto mediante recursos nacionales adecuados explotados en condiciones económicamente aceptables o mantenidos como reservas estratégicas, como recurriendo a fuentes externas accesibles y estables, y complementadas, en su caso, con reservas estratégicas».

Además, en todas las economías, la energía es un factor de producción intermedio clave. Desempeña un papel decisivo en el suministro del transporte y es un bien de consumo final muy relevante. Especialmente en los países industrializados, el uso de infraestructuras energéticas va ligado al empleo de grandes inversiones. En consecuencia, las elasticidades de los precios, al menos a corto plazo, son muy pequeñas, ya que el capital en forma de centrales eléctricas o fabricación de automóviles no puede fácilmente destinarse a un uso diferente. Esto exige la necesidad de importar gran cantidad de recursos energéticos, algo que en muchos países implica dependencia o vulnerabilidad, o bien se percibe como tal. Incluso si el precio de las importaciones aumenta

considerablemente, la baja elasticidad de los precios a corto plazo hace que las economías industrializadas paguen estos precios sin reducir sustancialmente su consumo.[18] Y, como subrayaron Löschel, Moslener y Rübbelke, «si las reservas se concentran en algunas regiones (como es el caso del petróleo y el gas) la importación a precios quizá excesivamente altos supone una transferencia de riqueza a estas naciones. Dicha transferencia puede ser incompatible con las prioridades de política exterior del país importador. En cierto modo esto puede sentirse como una restricción del espacio político. Además, la negativa de un país a vender energía a un importador se denomina a veces "arma energética"».

A la pregunta de cómo aumentar la seguridad energética en la Unión Europea, Matúš Mišík respondió con una reflexión en la que lamentaba ciertas contradicciones o insuficiencias en el diseño de la política energética de la Unión.[19] El dilema que se planteaba, a su juicio, desde la perspectiva de la seguridad, era el de resolver positivamente la ecuación de descarbonización-economía asegurando al tiempo el volumen necesario de energía fósil.

Además, la seguridad no es sólo, como apuntamos, un hecho operativo, técnico-energético, incluso económico o ambiental, sino también en ocasiones un muy relevante hecho geopolítico. A nadie se le oculta que la invasión de Ucrania y la guerra que se desarrollaba en su territorio no tenía sólo alcance europeo, muy al contrario, se trataba de un conflicto con repercusión global, mucho más allá del escenario de la batalla militar y sin perjuicio, naturalmente, de las numerosas pérdidas humanas y el terrible drama de los millones de refugiados acogidos, en un masivo movimiento solidario, por muchos países europeos.

Reconducidos al estricto análisis energético, presente en todo caso siempre como uno de los factores decisivos de la guerra de Ucrania, en las relaciones, operaciones y estrategias energéticas en Europa participaban también, en ocasiones muy decisivamente, otros actores no continentales, y especialmente uno, al que podríamos denominar a efectos dialécticos el «tercer actor», aunque por su posición en el escenario geopolítico que apuntamos, tal vez ostente un lugar preeminente: los Estados Unidos de América. También, la República Popular China.

La participación de Estados Unidos y su grado o no de cooperación o, cuando menos, diálogo con Rusia y los países del Golfo ha sido una constante central de la interpretación de la geopolítica de la energía, tanto en el plano comercial como en materia de seguridad energética. Un ejemplo de ello es el diseño o configuración del mapa de las infraestructuras energéticas europeas y en la zona de Asia central, alrededor del Caspio, que fue desde los años ochenta muy relevante, incluso determinante, en algunos casos desde mediados de los noventa. También, y en lógica conexión, el interés norteamericano por la evolución de los escenarios de la política energética europea —con la que encuentra elementos centrales internos en común— y sobre todo en su proyección exterior, en particular en el diálogo con sus proveedores de hidrocarburos y de manera principalísima en su relación con la Federación Rusa. La interdependencia europea con Rusia debía leerse en términos geopolíticos como una interdependencia con presencia de un «tercer actor», más relevante en los flujos comerciales de exportación e importación y, sobre todo, en las políticas económicas y de seguridad y defensa, a través de la común alianza y dirección estratégica occidental (OTAN), fundada

en el compromiso y defensa de los mismos valores en materia de libertad, seguridad y democracia.

Además de tal consideración que adquiere en las relaciones geopolíticas carácter permanente, en el concreto conflicto ucraniano, el «tercer actor» dirigía, en el plano militar y a través de la OTAN, las operaciones militares de apoyo al Estado ucraniano, e impulsaba en el plano económico, desde la invasión de Crimea, las sanciones —un rasgo madisoniano del momento geopolítico actual — económicas, financieras, comerciales, industriales y energéticas de distinto orden, dirigidas a la Federación Rusa y ciudadanos relacionados con su estructura de gobierno y poder. En el campo energético, además, la circunstancia contraía enormes repercusiones de distinto tipo y, en concreto, sus compromisos de contribución —venta por exportaciones— de gas a Europa (GNL/Shale), aumentando considerablemente su aportación comercial en este terreno, con compromisos actuales y futuros, y contemplaba tanto un debilitamiento —interior y exterior— de Rusia como un fortalecimiento en su política ya tradicional de apoyo a rutas de diversificación de infraestructuras y suministros energéticos, fuera del alcance e influencia de la Federación Rusa.

El Consejo Europeo había venido adoptando distintas decisiones en el ámbito de su política exterior y de seguridad, en ejecución de las sanciones económicas anunciadas contra la Federación Rusa por la invasión de Ucrania. En concreto, el 23 de febrero de 2022 [20] se aprobó un paquete normativo relevante con medidas de alcance en el sector energético, restringiéndose el comercio de bienes y tecnología para su uso en ciertos sectores en las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk no controladas por el Gobierno. Se prohibieron los servicios en los sectores del transporte, las telecomunicaciones, la energía o la prospección,

exploración y producción de petróleo, gas y recursos minerales, así como los servicios relacionados con las actividades turísticas en las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk no controladas por el Gobierno.

Se prohibió, a tal efecto, la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de bienes o tecnología por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo la jurisdicción de los Estados miembros, con independencia de que tuvieran origen o no en su territorio. Y la prospección, exploración y producción de petróleo, gas y recursos minerales.

En vista de la gravedad de la situación, y en respuesta a la agresión militar de Rusia contra Ucrania, la Unión Europea adoptó medidas restrictivas adicionales.[21] En particular, se prohibieron todas las transacciones con determinadas empresas públicas, así como nuevas inversiones en el sector de la energía ruso, y se introdujo una restricción global a la exportación de equipos, tecnología y servicios para la industria energética en Rusia, con excepción de la industria nuclear y el sector derivado del transporte de energía.

La Decisión 2014/512/PESC se modificó con el propósito de prohibir realizar, directa o indirectamente, cualquier transacción, entre otras, con personas jurídicas, entidades u organismos establecidos en Rusia que estuvieran sujetos a control público o con más de un 50 por ciento de propiedad pública, o en los que Rusia, su Gobierno o el Banco Central de Rusia tuvieran derecho a participar en los beneficios, o con los que Rusia, su Gobierno o el Banco Central de Rusia tuvieran otra relación económica sustancial; transacciones que fueran estrictamente necesarias para la compra, importación o transporte de combustibles fósiles, en particular

carbón, petróleo y gas natural, así como titanio, cobre, níquel, paladio y mineral de hierro, desde o a través de Rusia en la Unión.

Si bien las autoridades competentes, de acuerdo con la citada Decision, podrían autorizar, en las condiciones que considerasen apropiadas, la venta, suministro, transferencia o exportación, y la prestación de asistencia técnica o financiera, tras haber determinado que es necesario para garantizar el suministro esencial de energía en la Unión, así como el transporte de combustibles fósiles, en particular carbón, petróleo y gas natural, desde o a través de Rusia en la Unión.

Igualmente, se adoptó una Comunicación de la Comisión como marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia. [22]

En dicha Comunicación, se señalaba que la agresión militar rusa contra Ucrania también había provocado una perturbación de las cadenas de suministro relativas a las importaciones en la Unión Europea de determinados productos procedentes de Ucrania, especialmente cereales y aceites vegetales, así como de las relativas a las exportaciones de la Unión Europea a Ucrania, subrayando que el mercado de la energía se había visto gravemente afectado por el aumento de los precios de la electricidad y el gas en la Unión Europea. Y recordando que la probabilidad de una agresión militar contra Ucrania por parte de Rusia ya se había dejado sentir en el mercado de la energía en las semanas que precedieron a la agresión física.

Además, se añadía que la crisis geopolítica provocada por la agresión rusa contra Ucrania estaba teniendo repercusiones especialmente graves en los sectores de la agricultura, la industria alimentaria, la pesca y la acuicultura, y los altos precios de la

energía que se reflejaban en los precios de los fertilizantes. El suministro de fertilizantes también se veía afectado por las restricciones a las importaciones de fertilizantes desde Rusia y Bielorrusia. Era probable que la crisis tuviera graves consecuencias en el suministro de cereales (en particular, maíz y trigo) y semillas oleaginosas (girasol y colza) o derivados del almidón procedentes de Ucrania y Rusia a la Unión Europea, lo que daría lugar a un fuerte aumento de los precios de los piensos para ganado. Se estimaba que el impacto combinado de estos aumentos se vería reflejado en los costes de la energía. La situación se vería agravada por el fuerte aumento de los costes de producción, en parte debido al aumento de los costes de los fertilizantes nitrogenados, vinculado a su vez a la extrema subida del precio del gas natural, pero también por el uso directo de energía en los procesos de producción agrícola.

Con relación al carácter de las medidas para aliviar la presión del alza de precios energéticos para los ciudadanos europeos, se subrayaba que las medidas destinadas a los consumidores comerciales de energía no constituían ayudas estatales, siempre que dichas medidas fueran de carácter general. Estas medidas no selectivas podían adoptar, por ejemplo, la forma de reducciones generales de impuestos o gravámenes, un tipo reducido para el suministro de gas natural, electricidad o calefacción urbana, o una reducción de los costes de red. En la medida en que las intervenciones nacionales se calificaran de ayudas, podrían considerarse compatibles con las normas sobre ayudas estatales si cumplían determinados requisitos. Por ejemplo, las ayudas en forma de reducciones de los impuestos medioambientales armonizados que respetasen los niveles mínimos de imposición, así como las normas establecidas en la Directiva sobre fiscalidad de la energía, y

que estuvieran en consonancia con las disposiciones de un reglamento de exención por categorías, podían ser aplicadas por los Estados miembros sin notificación previa a la Comisión.

Los retos inmediatos

Como he reiterado en este análisis, la Unión Europea era más vulnerable que otras economías regionales ante el riesgo de escasez de energía. Casi una cuarta parte de las importaciones de petróleo crudo de la Unión Europea procedía del exterior y casi la mitad de sus importaciones de gas, de Rusia. La tasa de dependencia energética de la Unión Europea, medida por la proporción de las importaciones netas en el consumo interior bruto de energía, en cuanto la suma de la energía producida y las importaciones netas, mostraba que la Unión Europea dependía de las importaciones para satisfacer más del 60 por ciento de sus necesidades energéticas. Esto significaba que la reacción a un aumento de los precios de la energía en la Unión Europea dependía no sólo de la intensidad energética de las importaciones de los Estados miembros de la Unión Europea, sino también de las importaciones procedentes de Rusia. La dependencia del gas ruso en Europa variaba desde el 2 por ciento en España, hasta el 40 por ciento en Alemania o en Italia, pero era aún mayor en la Europa del Este, como en la República Checa y Bulgaria.

Aunque España casi no dependía de los hidrocarburos rusos (apenas un 2 por ciento de sus importaciones de petróleo y menos del 6 por ciento de las de gas)[23] y su generación renovable era creciente y se encontraba en la media de la Unión Europea,[24] los efectos de la COVID-19 primero y la guerra de Ucrania después nos impactaron en términos energéticos y económicos indudablemente.

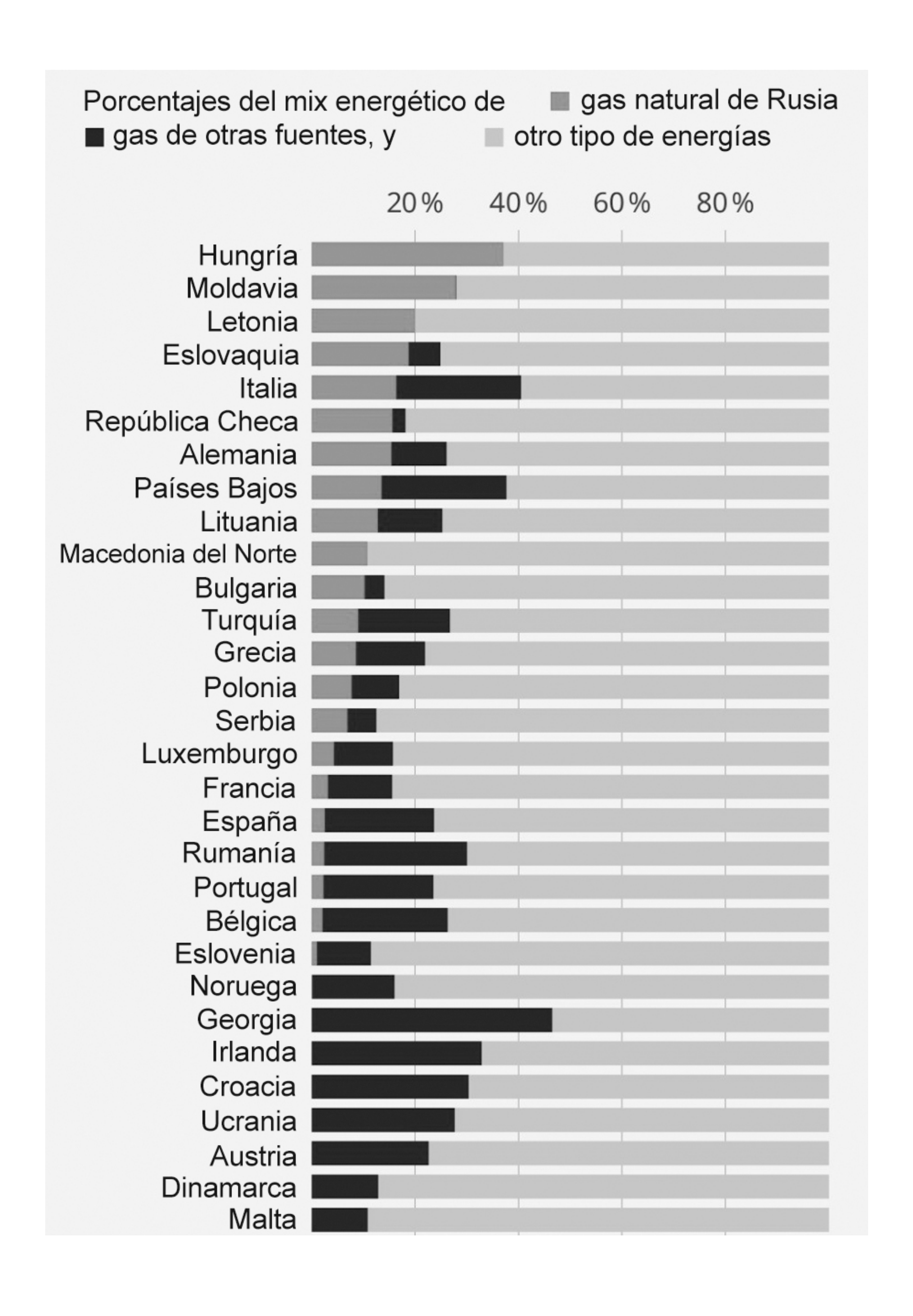
A la vista estaba el repunte de la inflación. Nos afectaba menos, sí, pero nos obligaba a reaccionar, también en dos aspectos clave.[25]

Uno era nuestra posición respecto del norte de África, en términos de seguridad, de defensa, de economía y de energía. Se trataba de relaciones de vecindad e interés energético. Argelia y Marruecos. Temas sensibles y muy importantes.[26]

Había, además, dos temas centrales y urgentes que debían acometerse hasta final de 2022: en primer lugar, la manera de abordar el eventual corte de exportaciones de gas ruso a Europa; o, en su caso, la decisión comunitaria —que no admitiría ninguna fisura entre los Estados miembros— de prohibir o paralizar, temporalmente o no, las importaciones de hidrocarburos rusos a los países de la Unión Europea. Decisión de enorme trascendencia política, económica y geopolítica.

Por otro lado, pero directamente relacionado con lo anterior, debía abordarse también la solución, en un marco de excepcionalidad y temporalidad, de intervención de los precios del gas y/o electricidad para atajar el alza de precios energéticos en el marco de un mercado interior de la energía europeo.[27] Afrontar cada uno de estos dos temas exigiría, tanto para la Unión Europea como para cada uno de sus Estados miembros, coraje y lucidez estratégica. Corregir y completar acciones, pero no desviar la brújula de una Europa unida en la construcción de sus mercados energéticos y en un proyecto ambicioso, pero imprescindible, de descarbonización de la economía.

Figura 4.3. Los países europeos más dependientes del gas natural de Rusia



Porcentajes del mix energético de
gas natural de Rusia
gas de otras fuentes, y
otro tipo de energías
20%
40%
60%
80%
Hungría
Moldavia
Letonia
Eslovaquia
Italia
República Checa
Alemania
Países Bajos
Lituania
Macedonia del Norte
Bulgaria
Turquía
Grecia
Polonia
Serbia
Luxemburgo
Francia
España
Rumanía
Portugal
Bélgica
Eslovenia
Noruega
Georgia
Irlanda
Croacia
Ucrania
Austria
Dinamarca
Malta

Fuente: Eurostat (NRG_TI_GAS, NRG_BAL_C) 2020. Incluye países europeos con al menos un 10 por ciento de gas natural en energía bruta disponible.

5

Los desafíos de Europa ante un nuevo orden internacional

Diego López Garrido,
catedrático emérito de Derecho Constitucional (UCLM)
y ex secretario de Estado para la Unión Europea

Las crisis del siglo XXI

El siglo XXI ha deparado a Europa tres grandes crisis. Inesperadas. Pero de gran magnitud. Sistémicas. Y de intensidad creciente.

La primera, de 2010 a 2013, es de raíces financieras. La política desreguladora que, desde Reagan y Thatcher, se entrega al dominio del sistema bancario, se agotó ante los excesos especulativos inmobiliarios e hipotecarios de grandes corporaciones estadounidenses. Esta crisis fue especialmente dañina en Europa, aunque ésta no fuese su lugar de nacimiento. Y ello porque la reacción de la Unión Europea o, más exactamente, de los países acreedores, con Alemania al frente, fue la torpe política de austeridad. Desembocó en un desastre económico y social que sólo fue atenuado por la acertada política monetaria del Banco Central

Europeo en la época de Mario Draghi («whatever it takes»), que afortunadamente sucedió al sumamente desorientado Trichet.

Sin casi haberse recuperado de la crisis financiera, Europa —y todo el planeta— tuvo que enfrentarse a la irrupción dramática de la pandemia de la COVID-19. Los efectos sanitarios los conocemos. La gran recesión económica, también terrible, se afrontó con la lección aprendida del fracaso de la austeridad. La Unión Europea acordó una política keynesiana, cuya mejor y más potente expresión son los Fondos Next Generation EU. Están fundados en una estrategia inversora con objetivos de descarbonización de la economía, mediante energías renovables, y de digitalización de la actividad productiva.

A lo anterior se añaden dos decisiones agresivas: la flexibilización de la prohibición de las ayudas de Estado y la vinculación de las medidas adoptadas para combatir la pandemia con la suspensión temporal de la regla fiscal europea (el Plan de Estabilidad y Crecimiento). Eso deja un amplio espacio de acción inversora a los gobiernos de la eurozona.

La filosofía de esta política es que la crisis afecta a todos los países y debe ser afrontada por una coordinada acción de todos. El resultado es que se abre un margen importante a la gestión común de la economía de la Unión entre Estados miembros y, lo más relevante, descarga al BCE del rol de ser el único al que se atribuye la responsabilidad de sostener la demanda. La propuesta de Von der Leyen consigue que aparezca una política fiscal europea, que ha sido invisible desde que se creó la mal llamada Unión Económica y Monetaria. Mal llamada porque sólo tiene la parte monetaria, no la económica. Lo anterior se completa con una emisión de deuda por la Comisión Europea, que se parece mucho a una deuda mancomunada.

La acertada reacción de la Unión a los efectos recesivos de la pandemia tiene un alcance verdaderamente relevante. Tanto, que puede decirse que continúa lo que he llamado «silenciosa constitucionalización de la Unión Europea». [1]

La tercera crisis que está sufriendo Europa en el presente siglo es con seguridad la más grave de las tres. Se trata, nada menos, que de la invasión militar de un país europeo independiente por otro Estado, desencadenando una guerra devastadora y una enorme desestabilización en el orden internacional, en lo político y en lo económico, en un sentido muy amplio.

La decisión de Putin, presidente de un Estado que es potencia nuclear, es de una gravedad difícilmente medible. Tiene unas consecuencias disruptivas extraordinarias y desconocidas en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Hacia un nuevo orden internacional

No sabemos cuál será el decurso y duración de la confrontación bélica. Lo que sí es seguro es que el orden geopolítico internacional que surja de esta crisis será distinto del que derivó de la Segunda Guerra Mundial, reestructurado tras la implosión de la Unión Soviética, la desaparición del Pacto de Varsovia y la construcción de nuevos Estados independientes en el este de Europa. Algunos de éstos se incorporaron a la Unión Europea, incluso los que formaron parte de la propia Unión Soviética, como los bálticos.

Se dice reiteradamente que asistimos al fin de la globalización. Así lo afirma contundentemente Larry Fink, el presidente y consejero delegado de Black Rock —el más importante fondo de inversión del mundo— en su carta anual a los accionistas. [2] A su juicio, la guerra de Ucrania marca un punto de inflexión en el orden geopolítico y

macroeconómico mundial. Es una guerra económica, porque la invasión ha propiciado una unión entre Gobiernos para cortar lazos financieros y comerciales con Moscú.

Con él coincide en parte David Brooks, para el que la globalización ha sido un proceso político, social y moral, en línea con la definición que del mismo hizo en la década de los noventa el sociólogo británico Anthony Giddens. Ahora, el mundo no está convergiendo sino lo contrario. Pero, a diferencia de Fink, Brooks ve la «desglobalización» como una tendencia que existe desde comienzos de siglo. Se refleja en el descenso de los flujos migratorios y comerciales, y de las inversiones financieras de largo plazo. Sería un desacople de la economía global entre una zona occidental y la zona de China, reflejado en la caída de las inversiones directas entre China y América en el último lustro. [3]

Según Brooks, se aprecia un resurgimiento del Estado-nación, eclipsado por las organizaciones multilaterales y las corporaciones globales. Y esto favorecería a los regímenes autoritarios de Rusia y China, en detrimento de los democráticos y de los valores occidentales.

En mi opinión, la globalización no ha muerto. Pero su fisonomía ha cambiado, y se han extremado los conflictos, probablemente desde que estalló la gran recesión en 2008 con la caída de Lehman Brothers. Conflictos políticos y también económicos, expresados en las rupturas de las cadenas de suministro, en que China ha acentuado su producción *Made in China* autosuficiente y que el G20 está bloqueado, aunque la autosuficiencia sea un imposible en el mundo de hoy.

La guerra de Ucrania ha alimentado una dinámica de fragmentación político-económica entre los dos polos clásicos desde la teoría de Huntington sobre el «choque de civilizaciones»: el polo

oriental, dirigido por China y, más atrás, Rusia; y el occidental —*The West*— liderado por Estados Unidos, pero incluyendo no sólo a Europa, sino, asimismo, a Japón, Corea del Sur, Canadá, Singapur y Australia. Eso no impide que permanezca un eje de «no alineados» compuesto por países tan relevantes como India, Sudáfrica y Brasil. El mundo de Bretton Woods está deteriorado y, como ha afirmado Janet Jellen, la secretaria del Tesoro de Estados Unidos, hay que reconstruirlo con alianzas en servicios digitales y en la regulación tecnológica, fundadas en valores compartidos.

La crisis de los principios de Bretton Woods y el fin de la *Pax americana* no quiere decir que vayamos a volver al esquema de Westfalia y al énfasis en el microcosmos de las soberanías estatales como únicos centros de poder. Las organizaciones internacionales subsisten y son más necesarias que nunca. Y quisiera enfatizar algo importante, que se ha puesto en cuestión por algunas voces: la Unión Europea no está en peligro. Menos aún después de la cobarde invasión de Ucrania con pretensiones imperialistas. La reacción de los Estados miembros ha sido de una cohesión y unidad admirables, apoyando a Ucrania, sancionando a Rusia y distanciándose de la política de China.

La cumbre China-Unión Europea de 2022 ha pasado inadvertida en los medios europeos porque no está clara la posición de China —primer socio comercial de la Unión Europea— y de su líder Xi Jinping, que en ocasiones ha dado la impresión de acercarse a la Unión Europea como forma de dificultar el alineamiento de la Unión Europea con Estados Unidos y su estrategia indopacífica. No estamos hoy, por supuesto, en esa coyuntura tras la iniciativa bélica de Putin, que China no critica. Y tras la clara actitud de la Unión respecto a Hong Kong y Taiwán. La Unión definió en 2019 a China como «un rival sistémico» en seguridad, por la distancia en sus

sistemas políticos, aunque un posible socio en la lucha contra el cambio climático y en determinados desafíos globales. Ahora, la cercanía de Xi a Putin es un motivo más para que la Unión Europea profundice en su autonomía en la política hacia China, aunque se mantengan las grandes cifras del comercio entre ambas.

En el nuevo orden internacional que se dibuja en el horizonte la Unión Europea ha de encontrar su espacio. Para sus valores y para sus políticas. Eso debe ser compatible con el reforzamiento de la OTAN —lugar ahora deseado para la opinión pública de países tan poco sospechosos como Suecia y Finlandia—, como consecuencia de la guerra provocada por los afanes expansivos de Putin. Y compatible con un aumento de la presencia militar de Estados Unidos en el este de Europa, en detrimento seguramente de la estrategia de los norteamericanos hacia el Pacífico que tanto teme China, equiparándola a la expansión de la OTAN hacia el flanco este de Europa.

Está claro que la guerra de Ucrania tiene como uno de sus efectos psicológicos para los pueblos de Europa mirar hacia su interior, y desconfiar de aliados o socios para afrontar los problemas desencadenados por la contienda. Esa tentación tan comprensible ha de ser contrastada por una nueva capacidad política y económica de la Unión, porque sólo así Europa podrá progresar y proteger a sus ciudadanos y ciudadanas en un mundo con retos globales.

Ése es el punto de partida: analizar esos desafíos que la guerra de Ucrania ha creado, o ha agravado, en un nuevo orden internacional.

El principal desafío: la dependencia energética respecto a Rusia

Hay un dato estructural en el suministro a los países de la Unión Europea de aquello de lo que más depende la producción de bienes y nuestra forma de vida: la energía. La mayor dependencia de energía en Europa se ha establecido respecto a Rusia. No es extraño. Rusia proporciona entre el 10 y el 25 por ciento del petróleo, gas y carbón al resto del mundo. Hay países europeos que dependen un cien por cien del gas ruso.

Un caso de especial trascendencia es Alemania, con un 50 por ciento de energía gasística suministrado por Rusia. Ésa fue la estrategia seguida por Merkel, sin imaginar que Putin iba a invadir Ucrania, a cometer atrocidades y crímenes, y a romper las relaciones políticas con la Unión.

El canciller Scholz, en la sesión del Bundestag de 27 de febrero de 2022, habló de un «cambio de época» y de la necesidad de autonomía económica respecto de países con los que no se comparten valores como la democracia o el Estado de Derecho. Era una declaración que subvertía los principios que basaron el comportamiento de Alemania desde la Segunda Guerra Mundial. El gas ruso barato ha sido un elemento clave, básico, en la competitividad y productividad de la potente industria alemana y de su capacidad exportadora.

Así se explican las dudas que surgieron sobre la política del canciller. Scholz expuso ante el Parlamento un divorcio de la doctrina *Wandel durch Handel* [El cambio mediante el comercio], según la cual mantener relaciones comerciales con países no democráticos terminaría por cambiar a esos países. Todo lo contrario. Toda dependencia tecnológica, energética y comercial con un país que no es un aliado geopolítico equivale a un suicidio estratégico. Eso es lo que Europa debe aprender de la crisis de Ucrania. [4]

A mediados de 2022 la cuestión energética es el desafío más importante a resolver en la Unión Europea. La opción que logra el consenso es, desde luego, que la Unión no puede depender de Rusia energéticamente; que en 2030 esa dependencia ha de desaparecer. Pero ¿cómo hacerlo? Ello implica daños evidentes a las economías europeas. No sólo a Rusia. También conduce a una dependencia energética de Estados Unidos, a su gas natural licuado, en contradicción con la aspiración europea a tener «autonomía estratégica». [5]

Todo ello se traduce en un aumento de los precios de la energía, principal factor de la inflación que se ha desarrollado en el comercio internacional, con consecuencias alarmantes para el (no) crecimiento de las economías y su impacto social. También su impacto político: ante las elecciones *midterm* en Estados Unidos, Biden afronta una crisis de la energía que ha cambiado el escenario político y las perspectivas de un presidente que fue elegido con sólidos planes para la «transición verde».

Un primer paso inesperadamente rápido ha sido la renuncia de Alemania a algo supuestamente tan sagrado como el gasoducto Nordstream 2. Pero no basta. La antes mencionada Janet Yellen ha urgido a Europa a ser prudente a la hora de aprobar una prohibición total de importaciones de gas ruso, dado el daño potencial que tal decisión podría infligir a la economía global y sus efectos en los precios de la energía (lo dice desde un país que ha prohibido por completo tales importaciones).

El CEO de BASF, el grupo químico, Martin Brudermüller, ha dicho: «Para ser claros: esto puede llevar a Alemania a su más seria crisis desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y destruir nuestra prosperidad». [6]

La cuestión energética no es sólo un problema de Alemania, sino de toda la Unión. Una respuesta acertada ante el desafío de dependencia energética y de la enorme inflación originada por la guerra ha de ser la aceleración de la transición hacia las energías limpias. «Lancemos energías renovables a la velocidad del rayo», dijo acertadamente Frans Timmermans, vicepresidente de la Comisión y comisario responsable del Pacto Verde Europeo, el 8 de marzo de 2022, en la presentación de «RE-PowerEU. Las energías renovables como creadoras de puestos de trabajo». [7]

La Unión Europea se está preparando para invertir miles de millones de euros en hidrógeno, potencialmente la energía verde del futuro, que puede ser generada por turbinas de viento.

En definitiva, no se trata sólo de sancionar a Rusia con la interrupción de las importaciones de petróleo y gas. Lo que importa verdaderamente, en un horizonte más amplio, es finalizar con la dependencia de las energías contaminantes y productivas productoras de CO_2. En ello, la Unión Europea tiene que desarrollar un fuerte liderazgo basado en la unidad de decisiones políticas, que, sin embargo, no posee el fracturado escenario político de Estados Unidos.

La desglobalización económica y su impacto social

La guerra de Ucrania y las sanciones impuestas a Rusia no sólo amenazaron el mercado de la energía y dispararon la inflación. Tuvieron —y seguirán teniendo— efectos disruptivos en toda la economía mundial y, por tanto, en las necesidades básicas de los europeos cubiertas por el comercio de alimentos y de mercancías. Y

eso sin haberse recuperado por completo de la recesión causada de la pandemia.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su informe «World Economic Outlook», emitido el 19 de abril de 2022, pronosticó que el crecimiento del PIB global descendería este año al 3,6 por ciento desde el 6,1 por ciento en 2021. En enero de 2022 su pronóstico era del 4,4 por ciento para 2022. En tres meses, pues, bajó casi un punto. La causa: la guerra de Ucrania, según el economista jefe del FMI, Pierre Olivier Gourinchas. En la zona euro, el FMI esperaba un crecimiento del 2,8 por ciento (en enero de este año se esperaba un 3,9 por ciento). La guerra tendría un mayor impacto en el crecimiento de Europa, dificultando la respuesta de la política monetaria y, según Gourinchas, el BCE estaría en posición menos confortable que la Reserva Federal de Estados Unidos.

Los efectos distorsionadores de la guerra y las sanciones a Rusia en los suministros de petróleo y gas natural, junto a las exportaciones de trigo y maíz desde Ucrania, se extenderán a través de los mercados de bienes en la economía global «como olas sísmicas», opina Gourinchas. [8]

El Banco Mundial, en línea con el FMI, manifestó su preocupación por la economía global, añadiendo hechos tales como la pandemia y los confinamientos en China, así como la alta inflación, para concluir con el peligro de incremento de la desigualdad y de los niveles de pobreza.

Una crisis humanitaria emergente fue, naturalmente, la de los y las refugiadas que huyeron a la Unión Europea; así como los millones de desplazados. Otra amenaza inquietante resultante de la guerra de Ucrania fue la crisis alimentaria global y, en concreto, la autonomía alimentaria de Europa. Es lógico dadas las interdependencias mundiales en el ámbito agrícola, tanto a nivel de

los cereales como del gas. Las exportaciones de trigo de Ucrania (7 millones de toneladas) se vieron muy afectadas. La consecuencia fue que los precios de los productos alimentarios experimentaron una gran subida, añadida a la que se produjo por la COVID-19. El *shock* en los países más pobres fue de gran magnitud, y conocemos los conflictos sociales a que conducen las crisis alimentarias (ejemplo, las Primaveras Árabes).

Una resultante geopolítica, de alcance sistémico, de la desestabilización causada por la guerra de Ucrania, y que tendría graves implicaciones para Europa, es un mundo más dividido económicamente, como espejo de un mundo más dividido políticamente (Edward Alden). Un mundo fracturado en bloques económicos, con distintos mercados. Su emergencia podría acelerar una reorganización de flujos financieros y cadenas de suministro, conducente a un menor crecimiento y un aumento de precios. La guerra, pues, puso en marcha «fuerzas desglobalizadoras» (Laurence Boone, economista jefe de la OCDE). [9]

La autonomía estratégica en la defensa europea

La guerra de Ucrania ha obligado, por razones evidentes, a replantearse el tema —siempre en el pensamiento de la Unión Europea, pero nunca en la agenda— de la defensa europea. [10] Conviene hacer previamente un recordatorio de la evolución del tratamiento de dicha política en los tratados comunitarios. La Cooperación Política Europea se transformó en Maastricht (1993) en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), manteniendo todavía una connotación de Guerra Fría en sus contenidos, muy cautelosos.

Esto va a desembocar en el Tratado de Ámsterdam (1997), donde ya se habla de Política Exterior, Seguridad y Defensa (PESD). La aparición de la palabra *defensa* corresponde al avance que se produce en la reforma de Ámsterdam, precedido un año antes por el reconocimiento en el Consejo Atlántico de una identidad europea dentro de la OTAN. Esto, sin duda, también está presente como elemento impulsor de lo que será la PESD, es decir, la previsible existencia de fuerzas operativas conjuntas europeas, que pueden recurrir a medios de la OTAN, aunque Estados Unidos no quiera participar en las misiones. El art. 17 del Tratado de Ámsterdam otorgó a la PESD unas misiones que, básicamente, son las conocidas como misiones Petersberg o de mantenimiento de la paz, las que fundamentalmente desarrolla en estos momentos la Unión Europea.

Así que tenemos ya un primer avance. El segundo salto se produjo a partir de la crisis de Kosovo. Ahí el protagonismo en la evolución no lo tuvieron los tratados, como pasó en Ámsterdam, sino el desarrollo que hicieron de ellos los sucesivos Consejos Europeos, precedidos de la famosa reunión de Saint-Maló entre Francia y el Reino Unido —el 4 de diciembre de 1998—. Es la primera vez que ambos países apuntaron a que Europa debía tener una política de defensa común. Y ése es un momento políticamente crucial, porque va a permitir que los sucesivos Consejos Europeos de Colonia —4 y 5 de junio de 1999—, de Helsinki —10 y 11 de diciembre del mismo año— y de Feira —19 y 20 de junio de 2000— vayan avanzando y proponiendo, aún sin definirlos claramente, unos intereses estratégicos y unos determinados hitos institucionales.

En Colonia se habló de que hacían falta medios y recursos para asumir responsabilidades en política europea de seguridad y defensa, fundamentalmente en relación con misiones Petersberg, ya

que la defensa colectiva pertenece a la OTAN. En los conocidos objetivos globales (*headline goals*) de Helsinki, surgió la hipotética creación de una fuerza militar de reacción rápida para 2003. Esta fuerza suponía la capacidad de despliegue en 60 días de un contingente anual de 60.000 soldados. También apareció un embrión de aparato político-militar y un mecanismo de gestión no militar.

Es en el Consejo Europeo de Feira donde se profundiza claramente en el tratamiento civil de la gestión de crisis por parte de la Unión Europea, siempre manteniendo un respeto reverencial a la OTAN e intentando que no se entienda como una confrontación entre ambas instituciones. Y este proceso es el que desembocó en el Tratado de Niza.

El Tratado de Lisboa vigente —tras el fracaso del Tratado Constitucional a causa del resultado negativo del referéndum en Francia— modificó lo previsto en la política europea de seguridad y defensa (PESD). Le concedió al Consejo y los Estados miembros una capacidad amplia de decisión para conducir eficientemente operaciones civiles y militares. [11]

El Tratado de Lisboa, en efecto, clarifica el alcance de las tareas de la Unión Europea en lo relacionado con la gestión de crisis, mencionando sus dos aspectos, civil y militar, y estableciendo la lista de misiones Petersberg, incluyendo operaciones de desarme, prevención de conflictos y estabilización de situaciones de posconflicto.

Asimismo, se introducen las «cláusulas de solidaridad» más célebres: el artículo 42.7 TUE establece la obligación para todos los Estados miembros de dar ayuda y asistencia, con todos los medios en su poder, y de acuerdo al artículo 51 de la Carta de Naciones

Unidas, a un Estado miembro que haya sido víctima de una agresión armada en su territorio.

Según el art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión y los Estados miembros deberán actuar conjuntamente, en un espíritu de solidaridad, si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural.

No obstante estas cláusulas, la Unión Europea no se ha convertido en una alianza militar. Por eso, el art. 42.7 TUE añade que los compromisos y cooperación en materia defensiva deberán ser consistentes con los compromisos del Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), que, para los Estados europeos que forman parte de la misma, sigue siendo el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Además de estos preceptos esenciales para la defensa europea, el TUE introduce la posibilidad de que el Consejo encargue a un grupo de Estados miembros la misión de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión (artículos 42.5 y 44). Asimismo, el Tratado de Lisboa ha creado la figura de la «cooperación estructurada permanente», compuesta por los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares, para realizar «las misiones más exigentes» (art. 42.6). Está desarrollado por el Protocolo 10 del TUE.

En 2016 hizo su aparición el concepto de *autonomía estratégica*, a propuesta de la anterior Alta Representante Federica Mogherini. ¿Cuál es su situación hoy?

La guerra de Ucrania ha inscrito en la agenda europea la cuestión de la política de defensa y de la defensa propiamente dicha de la Unión. Es la consecuencia natural de una crisis de naturaleza geopolítica que tiene la máxima repercusión desde los atentados de las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. La

invasión de Ucrania, como dice De Hoop Scheffer, marca una vuelta brutal a los orígenes, es decir, a la defensa colectiva del espacio Atlántico. La defensa colectiva está desde ahora en el primer plano, y todas las otras misiones (gestión de crisis, resiliencia, política de partenariado) serán calibradas de modo que ayuden a aquélla.

A causa de lo anterior, es difícil para la Unión aislar el concepto de *autonomía estratégica* y mantener una posición de «potencia de equilibrio». Es decir, Europa se sitúa en un lado y deja paso en la función mediadora a países como Turquía o Israel. Incluso China lo pretende. [12] Esto dificulta la idea de Estados Unidos de excluir a Rusia del G20.

La defensa de la Unión Europea únicamente podrá salir reforzada de esta crisis si adopta una posición basada en:

- mantener la unidad política, especialmente en cuanto a las sanciones y la ayuda a Ucrania, sabiendo que las sanciones van a dañar a la propia economía europea;
- tratar de influir en la resolución del conflicto;
- tener un papel activo en la *posguerra* en la reconstrucción de Ucrania;
- plantear las bases de una arquitectura de seguridad en Europa, que no excluya si fuese posible a Rusia;
- reforzar la cooperación de la Unión Europea con la OTAN de forma complementaria en la defensa colectiva europea;
- impulsar la autonomía estratégica de la que la llamada «brújula estratégica» es sólo una muestra. [13]

La guerra de Ucrania ha revigorizado temporalmente a la OTAN, pero eso no ha de impedir la consolidación de la autonomía estratégica europea, y no sólo en materia de defensa militar. La victoria de Macron en las elecciones francesas es una noticia

positiva en ese sentido, ya que ha sido uno de los más fuertes partidarios de esa autonomía. La Unión Europea no ha de convertirse en un mero añadido a las posiciones de Estados Unidos. Ha de aspirar a tener un rol global propio. Eso dificultará que se produzca una ósmosis o bloque pétreo entre China y Rusia.

Sin embargo, la llamada «Brújula Estratégica de la Unión Europea» no cita a Estados Unidos, aunque es el socio estratégico más importante de la Unión Europea. La Brújula Estratégica, presentada el 21 de marzo de 2022 sin demasiado énfasis en Bruselas, menciona la «autonomía estratégica», aunque no parece considerarla un elemento central de la defensa europea. Es un documento al que le falta un mayor impulso de integración europea, así como la fijación de un lugar en esa integración para la política común de defensa que sepa distinguir el papel de la Unión Europea respecto de la OTAN. Son dos organizaciones con valores comunes, pero con una diferente naturaleza. Esa distinción no aparece en el documento, llevando a lo que Henry Kissinger llamó «ambigüedad constructiva». [14]

Decálogo de los desafíos de Europa. Reforma de los tratados

No cabe duda de que la invasión de Ucrania por Rusia rompió el orden mundial existente y, con ello, los sistemas globales de energía, producción, distribución y financieros. Y abrió la lucha por un nuevo orden mundial. [15] Todo ello plantea a la Unión Europea relevantes retos, que voy a sintetizar en un decálogo:

1. **Un nuevo orden internacional** más polarizado y fragmentado, y menos globalizado políticamente; más orientado al conflicto;

fracturado en bloques económicos y monetarios y en cadenas de suministro. Un orden internacional con peso creciente del área del Indopacífico, como teatro de la rivalidad entre Estados Unidos y China, las mayores economías del mundo.

2. **Una defensa común:** una política de seguridad y defensa europea más resiliente, cohesionada, basada en una autonomía en la toma de decisiones. La Brújula Estratégica extiende la asistencia mutua (artículo 42.7 TUE) a los países neutrales no miembros de la OTAN, Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia. La Unión debe contribuir a edificar una arquitectura de seguridad europea, hasta ahora inexistente.
3. **Aumentar las competencias de la Unión Europea en energía, ante una emergencia climática:** abordar la crisis climática, conduciendo a una transición verde y a fuentes de energía limpias y renovables; y abandonar la dependencia del petróleo y el gas de Rusia, cambiando las fuentes de combustibles fósiles desde Rusia a otros suministradores.
4. **Fortalecer la seguridad sanitaria europea** tras la pandemia. Una parte de este esfuerzo debe ser afrontar la actual crisis alimentaria global.
5. **Un pacto europeo de migración y asilo** basado en los valores europeos, y, particularmente, en la solidaridad: con migrantes y entre Estados miembros de la Unión, distribuyendo las responsabilidades. Probablemente asistiremos a un crecimiento del número de refugiados, porque la guerra ha producido un *shock* económico en los países en desarrollo.
6. **Nuevas reglas fiscales** (déficit, deuda, ayudas de Estado) y un sistema tributario armonizado a nivel europeo.

7. **Reestructuración de los presupuestos:** recursos europeos y fondos de recuperación económica y social permanentes.
8. **Creación de un pilar social** en la Unión Europea.
9. **Ampliación de la Unión Europea** hacia los países de los Balcanes incluyendo Ucrania, Moldavia y Georgia.
10. **Reforzamiento de las instituciones europeas:** mayoría cualificada o supermayoría cualificada para votar en todas las materias, sin excepciones (por ejemplo, defensa, política exterior, política tributaria). Poder de iniciativa legislativa para el Parlamento Europeo. Inserción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Tratado de la Unión Europea. Los reglamentos han de pasar a denominarse «leyes» de la Unión Europea.

Para abordar estos diez desafíos de una forma compartida y cooperativa, la Unión Europea debería reformar sus Tratados, dando nuevas competencias a la Unión y a sus instituciones. En la vida europea, cada reforma ha seguido a una crisis: Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza, Tratado de Lisboa. Hoy y ahora, tras la guerra de Ucrania, en una era de nuevas amenazas globales, el derecho primario de la Unión debe estar al mismo nivel que el escenario político que tenemos ante nosotros.

La reforma de los Tratados (art. 48 TUE) exige la convocatoria de una Convención. Es muy previsible que el Parlamento Europeo la solicite. Y que el Consejo Europeo de junio de 2022, el último de la Presidencia de Francia del Consejo, la apruebe por mayoría simple, previa consulta al Parlamento y a la Comisión. Después, el presidente del Consejo Europeo ha de convocar la Convención con el objeto de realizar determinadas reformas de los Tratados. Esa

Convención ha de estar compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión.

La Convención deberá adoptar propuestas de reforma de los Tratados por consenso. Una recomendación en ese sentido habrá de dirigirse por la Convención a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (CIG), que será convocada por el presidente del Consejo, es decir, por el jefe de Estado o de Gobierno del país que ostente esa presidencia semestral (los próximos países tras Francia, son, por este orden, República Checa, Suecia y España). Si la CIG aprueba «de común acuerdo» modificaciones a los Tratados, éstas entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (art. 48.4 TUE).

El nuevo orden internacional del siglo XXI necesitará una Europa unida, cohesionada y fortalecida en sus valores democráticos, sociales y de Estado de Derecho. Esto ha de pasar, en mi opinión, por una reforma de los Tratados, culminando la «silenciosa constitucionalización» de la Unión Europea en una visible y abierta Constitución europea.

6

La OTAN y el conflicto de Ucrania. Perspectiva de futuro

Carlota García Encina,
investigadora principal de Estados Unidos
y Relaciones Transatlánticas del Real Instituto
Elcano

Cuando en noviembre de 2010 se aprobó el último Concepto Estratégico de la OTAN en Lisboa se hizo una descripción bastante optimista de la realidad.[1] En dicho documento se afirmaba que el área euroatlántica estaba en paz, que las posibilidades de una guerra convencional eran muy bajas, y que se seguiría trabajando por sacar adelante una verdadera relación estratégica con Rusia. En general, el concepto se apoyaba en la idea de que el espacio euroatlántico era un espacio de predictibilidad, de estabilidad, donde se adherían a normas y acuerdos, un área de cooperación. Una descripción que no encaja ni con la realidad actual ni tampoco con el futuro. En el actual contexto, y sobre todo tras la invasión rusa de Ucrania, se puede afirmar que no hay paz en el área euroatlántica; estamos ante una de las mayores crisis desde el final de la Segunda Guerra Mundial y la relación con Rusia no se puede decir que

tendiera a ser estratégica incluso antes del 24 de febrero, cuando comenzó la invasión.

Tanto por su escala como por su abierto revisionismo territorial, la invasión rusa de Ucrania representa el ejemplo más flagrante de agresión de Estado a Estado desde el estallido de la guerra de Corea en junio de 1950. Aquella guerra desempeñó un papel fundamental a la hora de provocar una rápida revaluación de las ambiciones soviéticas por parte de Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, y condujo directamente a un fuerte aumento del gasto en defensa y a la creación del mando militar integrado de la Alianza Atlántica. Entonces, como ahora, los países miembros de la OTAN sabían que el mundo podía estar a pocos pasos de una guerra mayor entre las mayores potencias militares del mundo. Solamente la confrontación de 1962 sobre Cuba se acercó a dicha guerra en términos de nivel de peligrosidad.

Tras la invasión de Ucrania a manos de Rusia, todo apunta a una considerable instabilidad en el corto y medio plazo, al tiempo que la organización atlántica debe estar preparada para un entorno más impredecible, más inestable, y en el que deberá reestablecer mecanismos de reducción de riegos para gestionar una posible escalada entre la OTAN y Rusia, así como la consideración de escenarios de estabilización a largo plazo.

La respuesta de la OTAN

Esta guerra ha sido una llamada de atención estratégica, demostrando, en primer lugar, que Europa no era tan segura como presumía. Pero esta guerra no es otra de las llamadas guerras por elección. Es la primera guerra geopolítica por delegación (*proxy war*) del siglo XXI y tiene que ver tanto con la relación de Rusia con la

Europa democrática como con el futuro de Ucrania. La invasión, además, ha puesto de manifiesto que algunos actores consideran el uso de la fuerza militar como una opción legal, lo que ha obligado a la Alianza Atlántica a volver a su misión original: defender a Europa frente a una política exterior rusa agresiva y altamente militarizada.

Ni la gestión de crisis, ni la seguridad cooperativa —ambas tareas principales que aparecieron en el último Concepto Estratégico aliado de 2010— están en el tratado fundacional de la Alianza, pero sí la defensa colectiva.[2] Ésta ha vuelto con fuerza al corazón de la OTAN, a lo que representa y para lo que se tiene que preparar, aunque en un mundo diferente.

Se puede afirmar que los miembros de la OTAN han estado a la altura de este enorme reto, agrupándose en torno a una estrategia compartida con rapidez y unidad. Un primer elemento de dicha estrategia, y quizás el más inmediatamente vital, fue el compromiso de proporcionar todo el apoyo posible a Ucrania en sus esfuerzos por frustrar la agresión rusa, sin llegar a implicar directamente a sus propias fuerzas en la guerra. Los aliados de la OTAN siguen en esa carrera contrarreloj en este sentido, apresurándose a reabastecer a Ucrania con armamento cada vez más sofisticado.

Un segundo elemento de la estrategia de la OTAN fue comenzar a reforzar, de forma considerable, sus medidas de defensa y disuasión mediante el despliegue de elementos de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF, por sus siglas en inglés), una fuerza multinacional de respuesta rápida. Era la primera vez que la NRF se desplegaba en un papel de disuasión y defensa desde su creación en 2014. Estos elementos se unían a los cuatro grupos de batalla multinacionales en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia, reforzados a su vez con más efectivos y material nuevo. Estos batallones forman parte de lo que se denomina Presencia Avanzada Mejorada (EFP,

por sus siglas en inglés) en el flanco oriental de la OTAN que, a raíz de la anexión de Crimea por parte de Rusia, refuerza la postura de disuasión aliada. Unos grupos de batalla que, en principio, no están totalmente equipados ni habilitados para poder defender completamente la zona, y que fueron diseñados como *tripwire forces*, es decir, como un cuerpo de tropas no lo suficientemente grande para cambiar el equilibrio local de fuerzas, pero que en caso de ser atacados serían reforzados por fuerzas de apoyo (*backup forces*).[3]

Por tanto, la OTAN ha llevado a cabo una estrategia de disuasión de refuerzo rápido a los aliados en la primera línea, mediante el despliegue de *tripwire forces* en los Estados del este. Pero el intento de invasión a gran escala de Ucrania por parte rusa, así como la destrucción de ciudades, empezaron a plantear la cuestión de si la disuasión *tripwire*, reforzada con la posibilidad de movilizar más unidades militares de la OTAN desde el oeste hacia el este, seguía siendo suficientemente creíble para evitar la agresión rusa contra la Alianza Atlántica. Una mayoría de aliados empezaba a apuntar a la necesidad de dar un paso más y empezar una transición hacia una *disuasión por negación* (o *por defensa*),[4] que es lo que operativamente implica decir que se va a «defender cada centímetro» del territorio de la OTAN.[5] Un cambio que requiere fortalecer aún más la huella de la Alianza en las fronteras del este con más efectivos, así como revisar el concepto de las operaciones militares, estudiando las estrategias de los ucranianos para repeler a Rusia incluso con capacidades más modestas como los drones turcos y armas antitanque suministradas por los aliados. Se dio un primer e importante paso el 24 de marzo de 2022, en Bruselas, en una cumbre extraordinaria sobre la guerra, donde los aliados acordaron desplegar cuatro batallones en Bulgaria, Hungría,

Rumanía y Eslovaquia, además de los cuatro ya presentes en los países bálticos y Polonia.

A mediados de 2022 hay 40.000 efectivos bajo mando directo de la OTAN estacionados en el flanco oriental de la Alianza, además de aviones de combate y barcos aliados en la región, así como despliegues nacionales de tropas y armas.[6] Lo más significativo ha sido la intensificación de los despliegues de tropas y equipos de Estados Unidos que, sumados a los efectivos que ya había, han alcanzado la cifra de 100.000 soldados estadounidenses en Europa, un techo que no se lograba desde 2005 durante los primeros años de la Guerra Global contra el Terror. El actual despliegue constituye, por tanto, el «mayor refuerzo de la defensa colectiva de la Alianza en una generación», según el secretario general de la organización.[7] También se han tomado medidas para empezar a reforzar la postura de disuasión y defensa a más largo plazo, con la idea de que la presencia militar no sólo vaya a ser más amplia sino también permanente. Éste sería un cambio sustancial, dada la tradicional controversia sobre el tema. Por un lado, por la tradicional oposición de Estados Unidos y, por otro, por las restricciones contenidas en el Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997, que en la actualidad está claramente en desuso.[8] Aún parece pronto para saber si las decenas de miles de nuevas fuerzas estadounidenses que se han desplegado en Europa marcan el inicio de una presencia ampliada y permanente en el flanco oriental, o si se desvanecerá cuando termine la guerra, devolviendo la atención principal del ejército estadounidense hacia el Pacífico. Lo que parece claro es que las cosas no volverán a ser como antes.

La cumbre del 24 de marzo fue, por tanto, un reconocimiento de que se estaba ante una nueva realidad. Se volvía a lo básico, es

decir a centrarse en la defensa del territorio de una manera realmente significativa, pero en un entorno totalmente diferente.

¿Cuál ha sido el éxito de la OTAN?

¿Ha tenido éxito la estrategia inicial de la OTAN? Se puede afirmar que la organización atlántica ha cumplido su misión de disuadir de un ataque contra el territorio aliado, pero no ha tenido éxito en disuadir a Vladímir Putin de empezar una gran guerra en Europa. Aunque Ucrania no es un miembro de la OTAN, la Alianza tiene un riesgo reputacional que se evalúa en términos de su capacidad para evitar una guerra en el área transatlántica, según se afirma en el Tratado de 1949.

La estrategia de la OTAN ha tratado de ser un cuidadoso equilibrio entre su misión defensiva, su credibilidad y la necesidad de evitar una escalada; un equilibrio entre el imperativo moral de apoyar a Ucrania, actuando y parando el sufrimiento, y la responsabilidad de no escalar la guerra e impedir que vaya más allá. Al final, controlar la escalada parece haber predominado hasta ahora. La OTAN no ha mostrado querer utilizar la fuerza, ni siquiera con fines humanitarios, por temor a una respuesta y escalada del presidente ruso. Frente a esto, los miembros de la Alianza Atlántica han mostrado, en gran medida, unanimidad. A cambio, muchos aliados han empezado a aumentar de forma considerable el gasto en defensa y han continuado enviando una generosa y eficaz ayuda militar a Ucrania.

Sin embargo, adherirse a una política de no intervención por miedo a una escalada también corre el riesgo de dañar la credibilidad de la OTAN y socavar el valor de lo que ya ha hecho. Las manifestaciones muy tempranas de los líderes europeos y del

presidente de Estados Unidos de que «no vamos a luchar contra Rusia» han dado de hecho a Moscú la tranquilidad de que la línea roja vuelve a retroceder. [9]

A largo plazo, también se corre el riesgo de perjudicar la capacidad de la Alianza Atlántica para defenderse. De ahí a que aún exista un debate abierto sobre las razones por las que la OTAN se mostró reacia a imponer una zona de exclusión aérea sobre Ucrania. Hay quienes argumentan que fue una distracción, ya que hay otras armas más efectivas que los aviones, como los misiles tierra-aire o los misiles antitanque. Para otros, sin embargo, ha sido un síntoma de la debilidad de la cultura estratégica de Europa occidental: hacer que los aliados de Europa oriental vivan con el riesgo que supone Putin es mejor que enfrentarse a Moscú bajo prácticamente cualquier circunstancia. Si fuera esto último, la Alianza tendría un verdadero problema.

Con la invasión de Ucrania, también se ha puesto en evidencia el éxito y el fracaso de la disuasión. Por un lado, la guerra ha sido un fracaso disuasorio general y prolongado de los Estados de la OTAN y de la Unión Europea, que buscaron formas y medios para disuadir a Rusia de utilizar la fuerza para resolver disputas territoriales. Los aliados fueron claros a la hora de mostrar que no utilizarían la fuerza contra Rusia en Ucrania, dejando de lado la utilización de la ambigüedad que puede ser un buen amigo en ciertos momentos, independientemente de cuáles sean las verdaderas intenciones.

Pero por otro, Ucrania ha sido, hasta ahora, un éxito disuasorio en términos de umbrales —no se han usado armas de destrucción masiva— y de confinar la guerra a Ucrania —no se ha ido más allá de sus fronteras—. La conclusión es que existe la necesidad de que el concepto de *disuasión integrada* de la OTAN vaya más allá. Deberá articularse la forma en que funciona el concepto para

gestionar los umbrales de escalada y cómo ofrecer opciones que contrarresten el enfoque ruso de la coerción. Ucrania no sólo es un reto a corto plazo, sino que es el principio, no el final, de una nueva era de competencia estratégica. Hay que reformular la disuasión y la competición para orientar una estrategia competitiva para la Alianza, que debe además tener en el radar al rival chino.

También es necesario reformular el caso particular de la disuasión nuclear. Como se ha mencionado, Ucrania ha sido un éxito, al menos momentáneo, a la hora de limitar el uso de armas de destrucción masiva. Pero los aliados de la OTAN siguen temiendo que el conflicto con Rusia pueda desembocar en el uso de armas nucleares. Esto es técnicamente correcto en el sentido de que ambas partes poseen armas de este tipo, pero el temor de la OTAN a un intercambio nuclear como inevitable o probable ha sido despiadadamente aprovechado por Putin. Lo ha utilizado para crear un espacio muy amplio en el que ha podido librar una guerra convencional en Europa sin una respuesta militar de la OTAN.

Putin ha recordado a los líderes de la OTAN que tiene un gran arsenal nuclear y que la doctrina militar rusa mantiene abierta la opción de utilizar las armas nucleares si está perdiendo una guerra y sus intereses vitales están amenazados. Sin embargo, la orden de Putin de entrar en «preparación especial para el combate»[10] no forma parte del léxico militar ruso y hasta hoy no se ha visto ninguna actividad real de alerta nuclear en curso. Pero es importante entender que las armas nucleares no son sólo una fuerza utilizada para disuadir a otro Estado de atacar. También pueden ser un escudo detrás del cual se puede emprender una agresión, y es lo que ha hecho Rusia, recordando a Estados Unidos y a otras potencias de la OTAN que si se involucran directamente en su guerra de agresión en Ucrania podría haber un riesgo de escalada

nuclear. Parece claro que la postura de disuasión nuclear de la OTAN también tiene que ser renovada, ya que no hay a día de hoy una doctrina nuclear que contrarreste esta estrategia de Moscú de «escalar para desescalar».

Con la crisis en Ucrania también hemos asistido a una serie de acciones únicas y extraordinariamente positivas que hay que aprender y mantener en el largo plazo. La principal ha sido la unidad y la cohesión entre los aliados, nunca vista hasta ahora. Ante una situación extremadamente compleja, se ha dejado de lado la disfuncionalidad que en tantas ocasiones se había percibido dentro de la Alianza y que se ha reflejado en más de una ocasión en la falta de acuerdo entre los aliados.

Los miembros de la OTAN no sólo están trabajando estrechamente entre sí, sino también con la Unión Europea, [11] con sus aliados de Asia-Pacífico, y con otras instituciones como el G7. Uno de los principales objetivos era lograr aplicar un programa masivo de sanciones, destinado a infligir el mayor daño posible a la economía rusa en un plazo rápido. El objetivo era doble: garantizar que Rusia pagara un precio por su agresión y, más ambiciosamente, dificultar que pueda mantener un conflicto de modo prolongado en el tiempo.

La OTAN sin duda ha ganado fuerza al actuar como parte de una coalición occidental más amplia, y sin duda ahí la Unión Europea ha sido clave: ha sido generosa en su enfoque para aceptar a los refugiados ucranianos, ha sido dura en las sanciones a pesar de los costes económicos que conllevan, y ha colaborado estrechamente con Estados Unidos y con la OTAN. Es indispensable que el nivel de coordinación entre ambas instituciones se mantenga.

También con Ucrania, el liderazgo de Estados Unidos en la Alianza se ha consolidado. Tras la caótica retirada de las tropas

estadounidenses de Afganistán —un claro síntoma de la tendencia en Washington hacia una estrategia que buscaba combinar cierto «retraimiento» global con una «restricción» o limitación de sus compromisos de seguridad para centrarlos en el teatro Indopacífico — el liderazgo de Estados Unidos ha vuelto con fuerza, restaurando la credibilidad de su compromiso con la OTAN, y defendiendo a los países en primera línea frente a Rusia. La estrecha consulta y coordinación con sus socios —tanto con los aliados de la OTAN como con Ucrania— ha mostrado que Estados Unidos se ha tomado muy en serio la diplomacia y que los dirigentes estadounidenses comprenden que, en una alianza de democracias, la persuasión es probablemente lo más eficaz cuando se trata de asuntos de interés compartido.

La invasión de Putin también ha subrayado la necesidad de que Europa asuma una mayor responsabilidad estratégica en su propia defensa. Y todo indica que se están dando los primeros pasos, con muchos aliados europeos aumentando sabiamente sus presupuestos de defensa, un asunto del que se habla desde hace décadas y que ahora empieza a hacerse realidad. Cabe recordar que cuando las relaciones entre la OTAN y Rusia se normalizaron tras la posguerra fría, hubo una disminución de las inversiones europeas en capacidades de defensa. La OTAN no empezó a invertir esta trayectoria hasta 2014, cuando Rusia invadió por primera vez Ucrania, pero es ahora cuando parece acelerarse. Por ejemplo, Alemania e Italia, durante muchos años rezagadas respecto a sus compromisos con la OTAN de 2014 de gastar el 2 por ciento del PIB en defensa, han anunciado recientemente que los cumplirán. El más destacado es, sin duda, ese gasto en defensa de Alemania. La mayor economía de Europa se ha comprometido a cambiar una pauta de treinta años de gasto marginal en defensa, y

ha acordado aumentar su gasto de defensa en 100.000 millones de euros en 2022 y, en los años siguientes, gastar anualmente el 2 por ciento de su PIB, [12] lo que lo convertiría en el mayor presupuesto de defensa de Europa, pudiendo dinamizar el gasto de defensa europeo aliado.

Polonia, respetada durante mucho tiempo por cumplir la promesa del 2 por ciento, pasará a partir de ahora a gastar el 3 por ciento del PIB en defensa y a aumentar el tamaño de sus fuerzas armadas. Y Dinamarca, que también ha asegurado que aumentará su presupuesto hasta los objetivos aliados del 2 por ciento, ha convocado para el 1 de junio de 2022 un referéndum consultivo para suprimir la exención en materia de defensa europea, que data de 1993. Todo este esfuerzo no sólo debe ser sostenido en el tiempo, sino que tiene que ser dirigido hacia objetivos estratégicos específicos. Ahí estará la clave.

Esa mayor responsabilidad estratégica debería llevar a Europa a ser capaz, en un futuro cercano, de proporcionar al menos la mitad de las fuerzas y capacidades necesarias para la disuasión y la defensa colectiva contra la agresión rusa. Y los europeos deberían, además, ser los primeros en responder a las crisis en su periferia meridional y sus alrededores. [13] Esto significa desarrollar capacidades que reduzcan la fuerte dependencia de Estados Unidos. Por lo tanto, es necesaria una relación más equilibrada dentro de la alianza entre ambas orillas del Atlántico en términos de quién hace qué. Sin olvidar que Estados Unidos sigue teniendo el foco en el Indopacífico, lo que tiene también sus implicaciones de seguridad para el área euroatlántica.

Socios y miembros

La invasión de Putin de un país asociado, y la respuesta unida de la OTAN, también proporciona una oportunidad para reforzar el valor de las numerosas asociaciones de la Alianza Atlántica. La OTAN necesita seguir trabajando con los países socios, en particular con el vecindario oriental, y barajar todas las posibilidades para ir más allá con ellos, aunque no sean miembros (cabe recordar que la Alianza suma más socios que miembros).

Socios como Finlandia y Suecia parecen dispuestos a convertirse en miembros aliados tras décadas de inacción y a pesar de las advertencias de Moscú de que esa adhesión no traerá estabilidad a Europa. En ambos países, ambos militarmente no alineados, el apoyo público a la pertenencia a la OTAN casi se ha duplicado desde la invasión rusa de Ucrania, superando el 50 por ciento en Suecia y el 60 por ciento en Finlandia, según varias encuestas.[14] Su neutralidad —la finlandesa se remonta a 1944 y la sueca incluso a 1814— es ahora más formal y residual que sustancial, aunque sus opiniones públicas seguían perplejas y divididas sobre la posibilidad de entrar en la OTAN. La guerra de Ucrania lo ha cambiado todo, empujando en particular a los respectivos partidos socialdemócratas —ambos en el gobierno y tradicionales defensores de la neutralidad como elemento de identidad nacional— y populistas (los Verdaderos Finlandeses y los Demócratas Suecos, los más escépticos respecto a la OTAN) a un drástico replanteamiento. Y si hace poco cualquier posible cambio parecía tener que pasar por una consulta popular, ahora la decisión podría tomarse a nivel simplemente parlamentario —aunque con mayoría cualificada—, en parte para poder presentar candidaturas (tanto más fuertes y creíbles si son conjuntas) ya en la próxima cumbre de la OTAN en Madrid, a finales de junio de 2022.

Pero Finlandia y Suecia ya han desarrollado en las últimas décadas una estrecha relación con la Alianza Atlántica. Ambos

países se incorporaron al programa de asociación para la paz de la OTAN en 1994 y han contribuido a las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN en los Balcanes, Afganistán e Irak. Tras la invasión rusa de Ucrania, la OTAN aceleró su cooperación con Helsinki y Estocolmo en términos de intercambio de inteligencia y coordinación política. Ambos países han sido invitados a las reuniones ministeriales de exteriores y defensa de la OTAN, así como a la cumbre extraordinaria del 24 de marzo.

De producirse la solicitud de adhesión, sería deseable esperar una rápida ratificación por parte de los aliados para la posible adhesión de Finlandia y Suecia, sobre todo para evitar exponer a ambos países a una espera prolongada y potencialmente muy arriesgada, un período de transición en el que Rusia pudiera sentirse libre de tomar acciones punitivas contra ellos. Un largo proceso de adhesión conlleva riesgos, ya que Rusia podría recurrir al conflicto en la *zona gris* para acosar e incluso paralizar el proceso. La OTAN ha asegurado que está preparada para ofrecer garantías de seguridad a ambos países. [15]

Su incorporación sería muy positiva para la OTAN no sólo en términos de opinión pública y *momentum* para la Alianza. Finlandia y Suecia poseen ejércitos muy avanzados y capacidades de defensa civil que aportarían a la OTAN una capacidad y experiencia considerables. Además, desde el punto de vista operativo, tienen un grado considerable de interoperabilidad militar con las naciones aliadas. Pero su incorporación sería sobre todo una cuestión geográfica. Aunque la OTAN es una alianza defensiva, Rusia se vería inevitablemente arrastrada a dedicar mayores recursos a su frontera con Finlandia y el mar Báltico. Del mismo modo, a medida que la OTAN vaya considerando un papel para sí misma en el Ártico, las capacidades, experiencia y conocimientos de ambos

países también supondrían un valor añadido. Por último, ambos pueden compartir esfuerzos contra la desinformación rusa, y Finlandia además alberga el Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas, que cuenta con 31 miembros de toda la OTAN y la Unión Europea.

La guerra también puso de manifiesto la importancia de la resiliencia, es decir, la capacidad de anticiparse, prevenir y, en caso necesario, protegerse y recuperarse rápidamente de las interrupciones de las funciones sociales esenciales. Hasta 2022 la OTAN había definido la resiliencia en gran medida en función de cada país, pero la resiliencia demostrada por el pueblo ucraniano ha reforzado y ampliado el concepto.

Por un lado, el apoyo de la Alianza a Ucrania subraya la necesidad de que la OTAN sea capaz de proyectar la resiliencia más allá del territorio de la alianza y por lo tanto más allá de los miembros hacia los socios —sobre todo aquellos más débiles— y demás países afines. Por otro lado, poco importa lo resiliente que seas tú si tu vecino no lo es. Lo que lleva a que la OTAN empiece a tratar de incorporar un concepto más amplio, un concepto de *resiliencia compartida* para futuros escenarios de crisis.

El futuro

Dada la actual complejidad de esta era que se puede clasificar de disruptiva, el Concepto Estratégico que se apruebe en Madrid a finales de junio de 2022 será uno de los más relevantes de la historia. Independientemente de cómo acabe la guerra, deberá responder a un mundo más impredecible, más complejo y más competitivo que en 2010. Y éste debe abordar nuevos retos como la rivalidad con China, los temas de ciberseguridad, las pandemias o

las tecnologías disruptivas, así como una serie de retos internos como la cohesión atlántica y un proceso de toma de decisiones más rápido. Habrá que cubrir todo un amplio espectro de amenazas a nuestras sociedades y fuerzas armadas. Pero, con toda seguridad, el concepto estratégico será valorado, en primer lugar, por cómo se afronta una vieja y conocida amenaza, y la más inmediata: Rusia. Por este motivo, la respuesta occidental va a ser un punto de inflexión geoestratégico tan importante como lo fueron los atentados del 11-S en 2001. Y viviremos con las repercusiones de esta invasión durante quizás diez o veinte años.

La OTAN también debe ser decidida a la hora de asegurar las líneas de suministro físico y debe mantener un discurso sólido y coherente. Las vacilaciones, como las que se produjeron en la propuesta, posteriormente abandonada, de suministrar MiG polacos a Ucrania, se interpretarán como una resolución vacilante y sólo envalentonarán a Rusia. El discurso debe ser, sobre todo, constante durante toda la duración del conflicto.

Pero este conflicto también tiene una cara a largo plazo y Rusia es y será una amenaza persistente. Las perspectivas a medio plazo de cualquier forma de cooperación rusa con el resto de Europa y Estados Unidos parecen, en el mejor de los casos, marginales. Rusia seguirá representando, además, la principal amenaza nuclear para los aliados de la OTAN, y los planificadores militares rusos harán todo lo posible durante gran parte de la próxima década para acumular fuerzas terrestres, aéreas y marítimas en la frontera con Europa oriental mucho más eficaces, aprovechando las lecciones de los fracasos iniciales de Rusia en Ucrania.

La OTAN necesita, por tanto, que el nuevo Concepto Estratégico incluya la «defensa avanzada» y le dé margen para intervenir en su periferia. Si se permite que Putin siga asumiendo que puede

expandirse con impunidad porque no desencadenará una respuesta de la OTAN, eso dejará a los países no pertenecientes a la Alianza en Europa que constituyen el amortiguador de la OTAN, y a los países de la OTAN sobre los que Rusia tiene alcance cultural, a la sombra de una potencia que tiene licencia para usar la intimidación y la violencia indiscriminada para salirse con la suya.

La revisión del marco de intervención será todo un reto, pero podría basarse en las anteriores operaciones de la OTAN fuera de zona. Estados Unidos y otros miembros de la OTAN dieron un paso similar para establecer el marco legal necesario para intervenir de forma preventiva contra los terroristas en lugar de esperar a que se produjera un ataque para actuar en defensa propia. Ahora podría existir cierto paralelismo con Rusia.

Es cierto que la OTAN ha sido peligrosamente predecible. No tiene medios para sorprender, y eso ha dado confianza a Putin, que conoce los límites de su espacio de maniobra. Lo que la OTAN podría necesitar para recuperar la ventaja es una adaptación no anunciada de su postura de defensa y posiblemente de su doctrina. Debe cambiar la percepción de la OTAN como una organización de tratados estática alrededor de la cual Putin puede maniobrar con confianza. Tiene la oportunidad de hacerlo en la cumbre de la OTAN en Madrid.

Una de las ironías de la invasión rusa es que, si no hubiera ocurrido, Occidente estaría centrado en China y en amenazas como Irán y Corea del Norte. El repentino flujo de ayuda militar occidental a Ucrania, así como la atención prestada a Putin, nunca habrían tenido lugar.

El gran resultado estratégico y global de la guerra en Ucrania ha cambiado esta situación. Ahora está claro que ni Estados Unidos ni Europa pueden centrarse en una sola amenaza importante. Mientras

alguien como el actual presidente ruso esté al frente de Rusia, ésta seguirá siendo un Estado hostil, y supondrá una amenaza continua para la Europa de la OTAN, especialmente para los Estados cercanos a su frontera. Pero, por otro lado, por muy real y persistente que sea la amenaza rusa para la OTAN, es China el país que se ha convertido en el principal desafío y un reto más serio y diferente del que supone el presidente Putin. Habría que evitar que la guerra de Ucrania inadvertidamente favoreciera a China o que limitara nuestra capacidad de disuadir o presionar a Pekín.

De hecho, un factor que puede configurar el nuevo concepto de la OTAN es la forma en que China decida enfrentarse a la agresión rusa. Las decisiones del líder chino Xi determinarán en gran medida los puntos de vista de la OTAN hacia los desafíos estratégicos interrelacionados del Atlántico Norte y el Indopacífico. Y, como mínimo, la OTAN debería reforzar la protección de las cadenas de suministro relacionadas con la defensa y las infraestructuras críticas, y al mismo tiempo mejorar las asociaciones con democracias afines, como Australia, Japón y Corea del Sur.

La base de todas estas consideraciones futuras es la necesidad de mantener la cohesión y la coordinación en estos tiempos difíciles entre los aliados, mientras continúa la agresión rusa contra Ucrania. Hasta ahora, los miembros de la OTAN han dado una impresionante muestra de unidad en respuesta a la invasión de Putin. Sin embargo, esa unidad seguirá sufriendo presiones, y la Alianza debe asegurarse de que es capaz de resistirlas.

7

La neutralidad ficticia de China

José María Beneyto,
catedrático de Derecho Internacional Público,
Derecho Europeo y Relaciones Internacionales

Un cambio tectónico en el escenario internacional

La guerra en Ucrania y sus consecuencias determinarán la forma en que China veía el mundo y las decisiones que adoptará en su competencia con Estados Unidos por la hegemonía mundial y en relación con Europa. [1]

Su papel en la guerra puede calificarse de sólo *aparentemente* ambiguo. Según varios comentaristas, se habría tratado de una «neutralidad benévola» hacia Rusia. [2]

Sin embargo, el hecho es que el Gobierno chino no cedió en su apoyo a Moscú. Sin su respaldo, es muy posible que Putin no se hubiera decidido a lanzar la «operación militar especial» en Ucrania y la influencia de China fue muy relevante a lo largo de todo el conflicto para la posición rusa, [3] y también en relación con terceros países y con su posición frente a las sanciones occidentales.

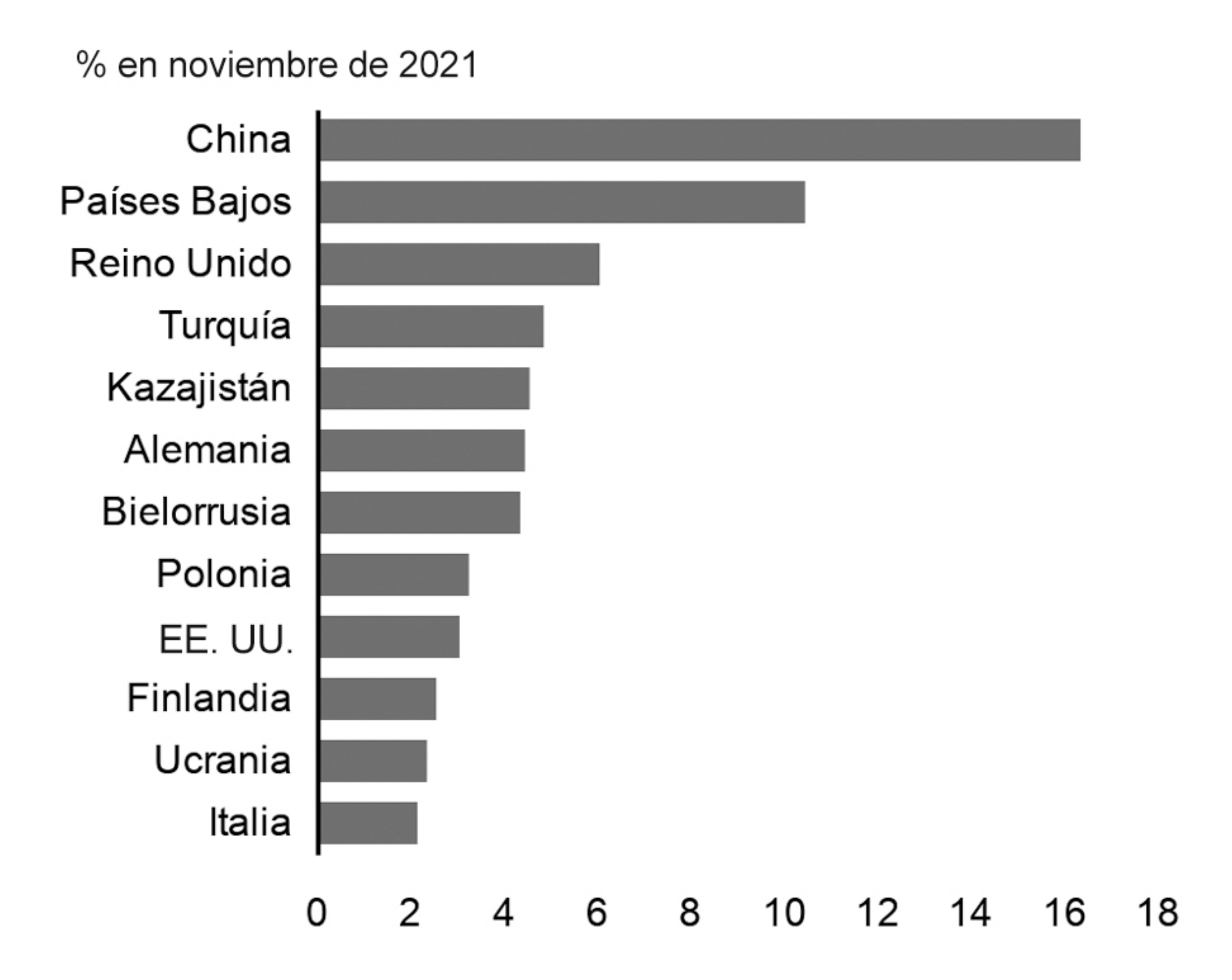
Aunque las declaraciones del Gobierno chino intentaron alejar cualquier comparación entre la situación de Ucrania y la de Taiwán, existen similitudes entre ambas y los dirigentes chinos han observado muy detenidamente la reacción de Estados Unidos y de sus aliados, tanto europeos como en el Pacífico, de cara a eventuales acciones chinas para recuperar en el futuro el territorio taiwanés.[4]

Ambos países han estrechado sus relaciones financieras y comerciales en los últimos tiempos. China mantenía un 15 por ciento de las reservas oficiales rusas, mientras que las reservas de yuanes en el Banco Central ruso equivalían a 90.000 millones de dólares. Aproximadamente el 25 por ciento de las exportaciones rusas fueron en 2019 a China (56.790 millones de dólares), convirtiendo a este país en el primer receptor del comercio exterior ruso. China, por su parte, dirigió un exiguo 2,4 por ciento de sus exportaciones totales de 2,59 billones de dólares a su vecino del norte, lo que supuso que éste ocupara el puesto 14 en el ranking del comercio exterior chino (véase figura 7.1).[5] Las exportaciones rusas a China (petróleo, cobre, carbón, gas natural, y también cereales y minerales) se incrementaron con fuerza en los últimos meses de 2021 y durante la guerra (véase figura 7.2), aunque la logística para seguir aumentándolas es muy compleja y limitada.

El propio Putin reconoció públicamente en la televisión rusa no tener capacidades para redirigir los suministros energéticos del oeste hacia el este. Existen opiniones diversas sobre si los suministros del nuevo gasoducto acordado entre Rusia y China (Power of Siberia 2) podrían llegar a sustituir los recursos esperados del gasoducto Nord Stream 2, suspendido por el Gobierno alemán tras el inicio del conflicto bélico. Más importante que el gas es incluso el contrato para el suministro de 100 millones de toneladas

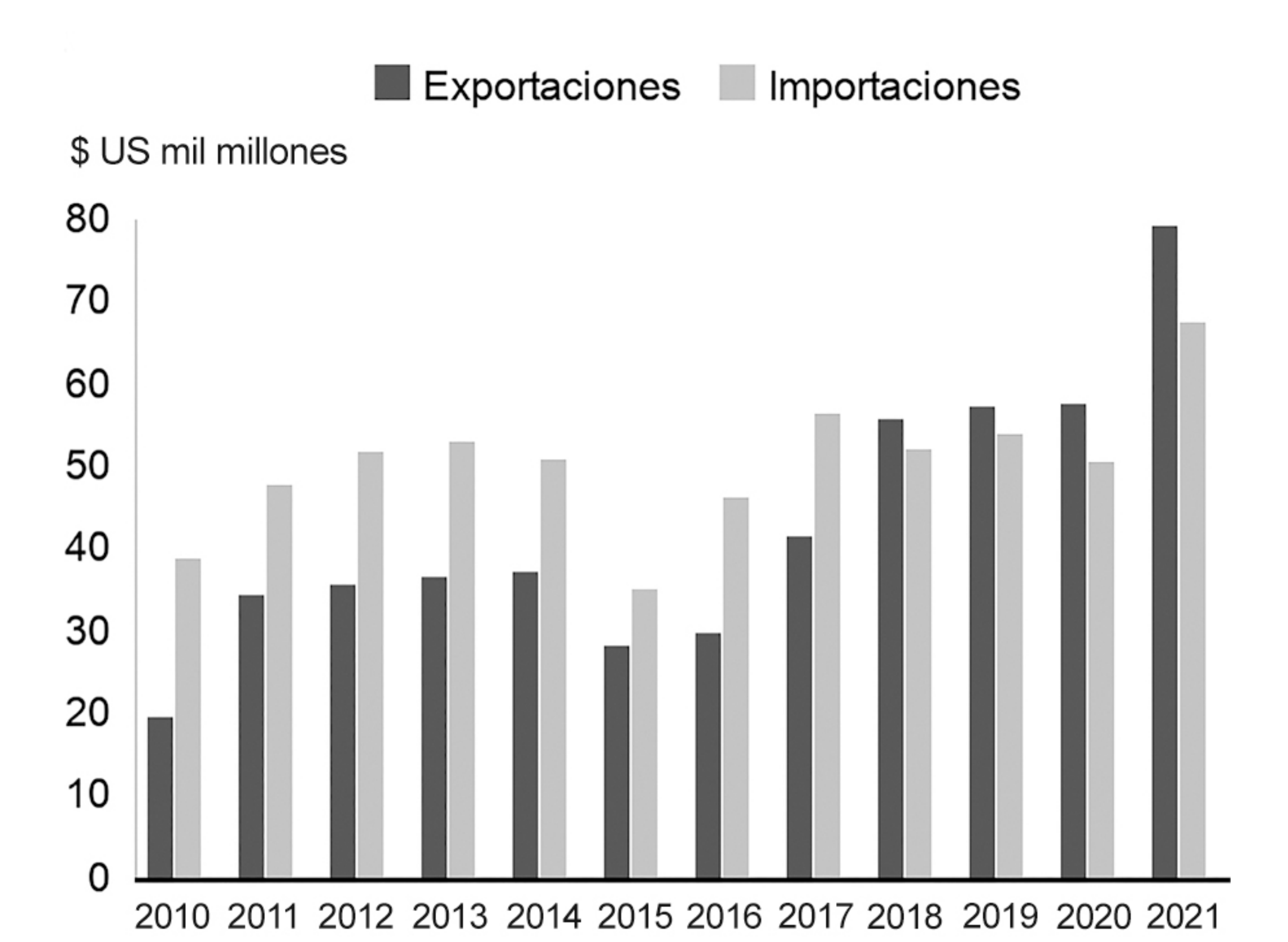
de petróleo procedente de Kazajistán que la compañía rusa *Rosneft* concluyó con la Corporación Nacional China de Petróleo pocos días antes de la invasión de Ucrania. El incremento del aprovisionamiento de petróleo y gas de fuentes rusas hará que se reduzca la dependencia china de Oriente Próximo. [6]

Figura 7.1. Los principales destinos de exportación de Rusia



Fuente: Observatorio de Complejidad Económica (OEC), BBC.

Figura 7.2. Aumento del comercio entre Rusia y China



Fuente: Banco Mundial y datos oficiales de aduanas de China, BBC.

Entre 2016 y 2020 Rusia fue también el más importante exportador de armamento a China, nada menos que el 77 por ciento del total. Y también han crecido las exportaciones de alimentos. Es decir, aunque la relación bilateral todavía sea relativamente pequeña, la guerra podría reforzar la dependencia rusa en sus relaciones estratégicas, comerciales y financieras con China.

Por otra parte, dado que se considera altamente improbable que, tras el final de la guerra, los países occidentales volvieran al nivel de relaciones bilaterales anteriores con Rusia, y que tengan que mantenerse durante un tiempo prolongado las sanciones, la sustitución de proveedores que realicen los países occidentales y la

pérdida de confianza en Moscú tendrán previsiblemente efectos duraderos, por lo que los flujos comerciales y financieros con Rusia seguirán siendo muy reducidos durante años.

Para Occidente —y de manera distinta para los europeos, para Estados Unidos y los otros países occidentales, incluyendo a Japón— se va a plantear de forma más aguda que antes de la guerra en qué áreas va a resultar posible cooperar con China y sobre qué cuestiones podrían establecerse consensos. El margen de maniobra para los países europeos en su tradicional estrategia con China, volcada en lo comercial, que establecía una separación entre las cuestiones geopolíticas y las económicas, ha sido puesto abiertamente en cuestión. En este sentido, el conflicto ucraniano ha mostrado las fragilidades de la política europea tanto respecto a China como respecto a Rusia, que caracterizó en cierta medida la *era Merkel*, y ambas requerirán un replanteamiento profundo.

Se prevé que después de la guerra haya un endurecimiento de la posición occidental respecto a China, y en particular por parte de Estados Unidos. El impacto económico global de dicho endurecimiento será mucho más relevante que las sanciones a Rusia, dado el extraordinario poder económico de China y la relativa relevancia de Rusia para la economía mundial.

A lo largo de todo el conflicto se puso de manifiesto el soporte prestado por China a la estrategia de Putin de dividir a los aliados —norteamericanos y europeos, y europeos entre sí—, esencial en el cálculo inicial del inquilino del Kremlin y para sus objetivos a medio plazo. Putin se encontró inesperadamente con un frente unido, si bien el mantenimiento de la unidad no resultará fácil. Para el presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, las dudas de Alemania, Austria y otros países comunitarios sobre el bloqueo energético a Moscú y la abierta posición cercana a Putin del presidente húngaro

Viktor Orbán habrían tenido el efecto de prolongar los ataques del Kremlin contra las ciudades ucranianas. [7]

La guerra podía en particular suponer un cambio tectónico del escenario internacional si, en la peculiar coalición de intereses establecida entre ambos países, China se veía reforzada frente a una Rusia debilitada en la alianza entre los dos. Existían serios interrogantes sobre la fortaleza de esa alianza, pero la guerra y sus consecuencias posteriores podrían tener importantes efectos sobre ella.

La crisis ucraniana sirvió también de banco de prueba para los dirigentes chinos a la hora de analizar toda una serie de cuestiones en relación con las posiciones adoptadas por los países occidentales y la evolución de las percepciones mutuas, los efectos económicos globales de las sanciones, los errores cometidos por Moscú al decidirse por el uso de la fuerza militar y de la amenaza nuclear, la reacción de los miembros de los BRICS, del G-20 y de otros terceros países, o la capacidad china de influir en Naciones Unidas.

El realismo de la búsqueda del interés chino

Si bien China considera a Rusia un aliado en el objetivo de desmantelar el orden liberal-democrático dirigido por Estados Unidos, lo que le guía es manifiestamente su propio interés. Y ese interés permanente —también en la crisis ucraniana— consiste en lograr obtener alguna ventaja en la lucha por la hegemonía con Estados Unidos, que para el presidente chino Xi Jinping constituye el núcleo de la historia del siglo XXI, y sobre cuyo desenlace no alberga ninguna duda. La meta en todo momento es conseguir

avanzar en el establecimiento de un orden mundial alternativo al construido por Norteamérica. [8]

Tanto Xi como Putin coinciden en que Rusia debería ser un aliado útil en el objetivo de constituir esferas de influencia dominadas por las grandes potencias. Ésta era la finalidad principal de declarar la guerra por parte de Putin. Como resultado, Rusia debía conseguir un veto sobre la seguridad europea, esto es, conformar por la fuerza una nueva arquitectura de seguridad europea siguiendo los deseos del Kremlin de neutralización de Ucrania y consolidación de un perímetro de influencia en sus fronteras con la OTAN. China debía avanzar en su objetivo de obtener el poder hegemónico en Asia oriental. Inmersa en su inevitable decadencia, América estaría forzada a regresar a su territorio y abandonar su posición estratégica en el Pacífico y en Europa.

Tanto para Xi como para Putin el deterioro imparable de los Estados Unidos se habría puesto flagrantemente de manifiesto en los errores cometidos en Afganistán, en Irak, con sus ausencias en las crisis de Siria, de Libia y del Líbano, y durante las presidencias de Obama y de Trump. No casualmente el comunicado conjunto de dieciséis páginas resultado de la reunión de tres horas protagonizada por los dos mandatarios el 4 de febrero de 2022, pocas horas antes del inicio de los Juegos Olímpicos de Invierno en Pekín, trataba en su tercera parte de «serios desafíos internacionales a la seguridad internacional», para acabar en la última parte aseverando el papel de Rusia y China como «potencias mundiales». [9]

Un sistema mundial alternativo, basado en un reequilibrio del poder, con una posición preeminente para China y el reconocimiento de una esfera de influencia para Rusia, no perseguiría unos valores comunes y no estaría sometido a lo que los dirigentes chinos

consideraban la hipocresía de reclamar principios universales sustentados en derechos humanos y en la idea occidental de dignidad de la persona. Xi y Putin volvían a coincidir en que Occidente sólo utiliza «la propaganda» de los derechos humanos como un instrumento cuya finalidad es intentar subvertir sus regímenes políticos. Ambos cuentan con que esos valores son relictos de un orden liberal obsoleto, insuficientemente estable y discriminatorio para ellos, y que el sistema internacional debe ser gobernado por un esquema jerárquico, con mayores dosis de autoritarismo tanto domésticamente como en política exterior, en el que cada país reconozca su lugar, determinado por la distribución de las esferas de influencia de las grandes potencias. Es decir, una estructura muy cercana a la visión tradicional china del orden exterior, que se acomodaba a los deseos de Moscú y que buscaba subvertir el sistema internacional creado tras la Segunda Guerra Mundial. Éste es el sentido de las frecuentes proclamas, tanto de Xi como de Putin, intentando legitimar sus respectivos sistemas políticos como las «verdaderas democracias» y como promotores de unos «derechos humanos» sustentados en el crecimiento económico y en la seguridad de los nacionales.

La evolución de la guerra y la no consecución de los objetivos militares perseguidos por Moscú, ante la resistencia militar ucraniana y la ayuda occidental a través del suministro de armas y de la imposición de las sanciones, hizo variar sólo ligeramente la táctica de los dirigentes chinos. En realidad, introdujo nuevos factores en el gigantesco *juego del go* a escala planetaria en el que estaban sumidos los estrategas chinos. Si se constatara finalmente que la ofensiva de Putin contra Ucrania había sido un grave error, Xi necesitaba no perder demasiado capital político en un año en el que su meta era ser confirmado en otoño como líder máximo para un

tercer mandato consecutivo por el XX Congreso del PCCh, modificando la anterior limitación tradicional a dos mandatos. Xi no podía permitirse perder autoridad ni prestigio con la aventura rusa en Ucrania, y por ello los dirigentes chinos evaluaban continuamente los pros y los contras de su apoyo a Putin y de las gradaciones del mismo. En este contexto la propaganda de ambas partes y su influencia en la opinión pública mundial desempeñaba un papel crucial, y de ahí la relevancia de las acusaciones occidentales contra Putin por genocidio. La actitud de Xi Jinping en el futuro se vería también afectada por lo que Occidente pudiera acabar haciendo con Putin tras la guerra, y por si su incriminación por delitos de crímenes contra la humanidad llegara a prosperar.

Si la guerra mostró al líder chino ya inicialmente que su apoyo a Putin necesariamente tenía que ser limitado, el desarrollo que ésta experimentó después no pudo sino confirmarle en los pragmáticos datos de que el mercado ruso es pequeño y de que las posibilidades de que la economía china se vea afectada por las sanciones occidentales son mucho mayores.

En este contexto, la gestión de las sanciones durante la guerra y de cara al futuro constituyeron y seguirán constituyendo un punto central.

La falta de homogeneidad y claridad en la naturaleza y en el ámbito de aplicación de las medidas adoptadas por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Reino Unido supusieron un debilitamiento de la posición occidental. Una muestra de ello fue el fortalecimiento del rublo. Si las sanciones al sistema bancario y financiero ruso y a la industria tecnológica —y su futura continuidad — acabaran no teniendo éxito, China tomaría buena nota y se sentiría menos constreñida en el futuro.

A principios de abril de 2022, el ministro de Relaciones Exteriores y miembro del Consejo de Estado, Wang Yi, subrayó que China no buscaba ningún rédito geopolítico de la guerra de Ucrania ni tampoco deseaba hacer nada que añadiera más combustible al fuego, insistiendo en que el único objetivo de China como «nación amante de la paz» era obtener este preciado bien. En una conversación bilateral con el ministro ucraniano de Asuntos Exteriores, Dmytro Kuleba, para evaluar el resultado de la primera ronda de negociaciones, Wang apuntó a «la larga tradición histórica y cultural» china de favorecer la paz y su interés de promover las conversaciones entre Moscú y Kiev, señalando que éstas debían ser continuadas «en la dirección general» en la que se encontraban, a pesar de todas las dificultades y posibles conflictos, con la meta de llegar a un alto el fuego y a la paz. En dicha conversación, Wang indicó que China continuaría llevando a cabo una tarea constructiva «desde una posición equilibrada y objetiva». Kuleba, por su parte, indicó que esperaba que China siguiera ejerciendo un papel importante para conseguir el alto el fuego, a la vez que expresó la gratitud de Ucrania por la ayuda humanitaria prestada por el Gobierno chino. [10]

En realidad, lo que China habría manifestado a lo largo de todo el conflicto es jugar un doble juego. Mostrando en el exterior su imagen más amable de promotor de la paz mundial, mientras el mensaje para consumo interno estaba radicalmente marcado por un fuerte antiamericanismo y antioccidentalismo. Según la propaganda dirigida al interior, el auténtico violador de un orden mundial basado en normas no era otro que los Estados Unidos, el «máximo culpable en la erosión de un orden internacional sustentado en los principios de no injerencia y en la prohibición de la utilización de medidas coactivas contra otros Estados». [11]

Las severas sanciones impuestas contra Moscú constituirían, según la versión oficial china, la mejor prueba de la fragilidad del orden liberal-internacionalista creado por los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos sería hoy incapaz de promover la paz, la globalización económica y la cooperación internacional. Las acciones «punitivas» de los Estados Unidos, de Europa y Gran Bretaña, su «militarización» (*weaponization*) de la economía a través de las sanciones, estarían generando un «gran desorden mundial», una situación de la que los americanos sólo saldrían más debilitados y con su reputación aún más fuertemente dañada.

Detrás de la fachada de una contribución loable a la búsqueda de un alto el fuego, favorable a la «objetividad y el equilibrio», la retórica política interna mostraba la inquietud de los dirigentes chinos ante los efectos de las sanciones para su economía y ante las presiones ejercidas por Estados Unidos para que otros países se sumaran a las medidas. A la vez, el Gobierno chino instrumentalizaba todos sus esfuerzos para dividir a los aliados occidentales (buscando establecer lazos más fuertes con Gran Bretaña, por ejemplo) y reforzar el bloque abstencionista frente a las sanciones, particularmente intentando ganarse a los otros países pertenecientes al grupo de los BRICS —Brasil, India y Sudáfrica— y a otras naciones miembros del G-20, como México.

La diplomacia china extendió a lo largo del conflicto sus redes diplomáticas y su influencia económica para contrarrestar sanciones,[12] afirmando que eran incompatibles con el derecho internacional y no contaban con el mandato de Naciones Unidas,[13] y que podían resultar contraproducentes al alimentar globalmente la inflación y hacer descarrilar la recuperación mundial, con lo que la crisis ucraniana alcanzaría efectos negativos de *spillover* inducidos

por los Estados Unidos hacia el resto del mundo. Las amenazas contra empresas chinas emitidas por funcionarios norteamericanos y la posibilidad de extender las sanciones, a la par que se solicitaba la cooperación de China para influir sobre Moscú, resultaban en este contexto simplemente inaceptables. [14]

En la perspectiva oficial de Pekín dirigida a sus ciudadanos, la expansión de la OTAN hacia el este habría tenido como objetivo, siguiendo el argumentario ruso, la expansión del orden internacional controlado por los Estados Unidos, desdeñando de forma arrogante o pisoteando intereses esenciales de seguridad rusos. El expansionismo norteamericano habría generado en estos momentos una reacción alternativa, llevando a Rusia y a otros países a construir un orden internacional paralelo y competitivo con el anterior, con un foco en Eurasia y dotado de un ecosistema propio, al que contribuirían instituciones promovidas por el Gobierno chino como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, o el Fondo de la Nueva Ruta de la Seda. En este proceso, un instrumento fundamental sería favorecer todas las vías alternativas para llevar a cabo la «desdolarización» de la economía mundial. En definitiva, el auténtico actor «revisionista» del orden internacional por él mismo creado serían los Estados Unidos, no Rusia ni China, y la mejor prueba de la actuación discriminatoria de los norteamericanos contra países no-occidentales sería su respuesta ante la guerra de Ucrania y las sanciones. Frente a Occidente, China estaría demostrando ser el «campeón» de los intereses de la mayoría de los países en vías de desarrollo. [15]

Lo que ha caracterizado por tanto la actitud china a lo largo de todo el conflicto es una ficticia ambigüedad. Un mes antes de la invasión, Xi Jinping firmó un comunicado personal conjunto con

Vladímir Putin, en el que se declaraba que «la amistad entre los dos Estados no tiene límites».[16] En el mismo comunicado también se expresaba una clara oposición a una expansión futura de la OTAN y al fortalecimiento de las relaciones de los Estados Unidos con sus aliados en Asia. De nuevo se reafirmaba que el sistema político chino era una «verdadera democracia», mientras que los esfuerzos occidentales por promover «su versión de la democracia» se consideraban una «seria amenaza» a la paz en el mundo.

La ambivalencia de los gobernantes chinos consistió en hacer aparecer a su país como un gigante pacífico y amante de la paz, opuesto a cualquier tipo de incursión militar en territorios de otros países soberanos. Después de haber tildado los avisos americanos sobre la agresión contra Ucrania de «mentiras» —y a pesar de que hay sobrados datos para suponer que Xi conocía sobradamente los planes de Putin—, el Gobierno chino mantuvo en todo momento una actitud de apoyo a Moscú. Se alineó con los argumentos del Kremlin de que con su acción militar estaba defendiendo a Rusia contra los Estados Unidos y contra la expansión de la Alianza Atlántica, esperando que los rusos vencieran al ejército ucraniano en una *Blitzkrieg.*

Por otro lado, China se abstuvo en la votación sobre la invasión en Naciones Unidas y no existe información fiable que confirme que facilitara a Putin los drones, los misiles aire-tierra o cualquier otro material militar que, según la inteligencia americana, habría facilitado a los rusos. Tampoco parece que actuara decididamente impidiendo la aplicación de las sanciones u obstaculizándolas, si bien dos bancos chinos grandes, el Banco de China y el Banco Comercial e Industrial de China llegaron a rehusar asistir a Rusia en los trámites de sus transacciones de exportación. Y, más marcadamente, el Banco Asiático de Inversiones en

Infraestructuras, siguiendo la iniciativa del Banco Mundial, suspendió a partir de principios de marzo de 2022 todas las actividades relacionadas con Rusia y Bielorrusia mientras durase la guerra, es decir, 1.100 millones de dólares en préstamos previstos para carreteras y vías de tren.

Sin embargo, los dirigentes chinos no dejaron de desplegar todos sus canales diplomáticos para impedir que otros países se sumaran a las sanciones occidentales y aprovecharon la situación para continuar cultivando su imagen de líder antiimperialista cercano a los países en vías de desarrollo.[17] En una fase avanzada del conflicto, la actitud de los dirigentes chinos pareció consistir en esperar y observar si se producía el desastre ruso, quizás a la espera de sacar ventaja del debilitamiento político de su vecino del norte.[18]

Las dificultades de la relación sino-rusa y su futuro

A lo largo de la historia de las relaciones sino-rusas, Rusia ha sido más un adversario que un aliado de China. De hecho, sería difícilmente imaginable que Rusia aceptara de buena gana el papel de actor secundario dependiente de China. Pero eso es lo que podría acabar sucediendo si la consecuencia de la guerra fuera algo similar a una derrota militar y política de Putin.

El líder del Kremlin trató de reactivar las ambiciones de Rusia de ser una gran potencia por propio derecho. Ahora bien, como enseña la historia, siempre que esa agenda se cruzó con los intereses chinos, Rusia no dudó en enfrentarse a Pekín. Cuando más fuerte fue el oso ruso, más dispuesto estuvo a enfrentarse directamente al

gran vecino del sur, y cuando mostró debilidad, China no vaciló en intentar sacar ventaja de esa asimetría. Esta historia podía ser entonces un acicate para que Pekín le diera la vuelta al equilibrio interno de la alianza.

Por los tratados de Aigun y Pekín de 1858-1860, Rusia se anexionó una región conocida como la «Manchuria Exterior», cerca de dos millones y medio de kilómetros cuadrados en el norte de Manchuria, el «Extremo Oriente» ruso, donde se asentaron colonos rusos fundando ciudades como Vladivostok y Jabarovsk. La historiografía china todavía considera estos tratados como «tratados desiguales», parte de la humillación sufrida por China por las potencias extranjeras en el siglo XIX, acuerdos que, aunque contaran con legitimidad jurídica, son considerados como moralmente ilegítimos. [19]

Tanto Mongolia como la república autónoma de Tuvá en Rusia formaron parte del Imperio chino hasta la caída de la dinastía Qing en 1911. El gobierno ruso apoyó inicialmente la independencia de Mongolia y de Tuvan, convirtiendo luego a Mongolia en un «Estado tapón» contra China. Posteriormente los bolcheviques instauraron el poder soviético en ambas regiones, hasta que, después de la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética obtuvo el reconocimiento formal por la República Popular China de la independencia de Mongolia y se anexionó Tuvá.

La cooperación sino-soviética después de la victoria comunista en China en 1949 sólo duró una década, y, tras el cisma entre ambos, las dos potencias se enfrentaron en una corta guerra fronteriza a lo largo de los límites marcados por los tratados de 1858-1860. [20] Las relaciones entre los dos países sólo mejoraron tras el colapso de la Unión Soviética, cuando Rusia necesitó la

amistad con China y fue considerada lo suficientemente débil por los dirigentes chinos como para considerarla inofensiva.

El establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) pareció que alumbraba el inicio de una nueva alianza sino-rusa, pero Moscú rechazó la propuesta de Pekín de crear un área de libre comercio, mostrando así los temores rusos de acabar bajo una excesiva dependencia china. Con una población que es apenas la décima parte y una economía con un PIB menor al de Italia (comparado con la potencia del gigante chino), el único factor que avalaría a Putin es la capacidad militar —en especial, nuclear— rusa, algo que posee sin embargo un valor determinado para el Gobierno chino.

El ingreso de India y Pakistán en la OCS, con su fuerte antagonismo, respectivamente, prorruso y prochino, diluyó cualquier posible influencia de esta organización. Desde que se inició la guerra, resultan particularmente interesantes las modificaciones que se han venido produciendo en las posiciones tradicionales indias frente a Pekín y Moscú, así como el efecto en la región de la situación en Afganistán. [21]

Rusia y China mantienen intereses contradictorios y competitivos en relación con varios de sus vecinos. Rusia percibe a Kazajistán como perteneciente a su esfera de influencia, mientras que China no ha cesado de vincularse a este país a través de oleoductos y de invertir en la industria kazaja, a la vez que intenta alejarlo de la órbita rusa y de convertirlo en un proveedor energético. Algo similar ocurre con otros países del ámbito euroasiático. Es decir, la cooperación sino-rusa en los últimos años ha estado más basada en haber encontrado un enemigo común en los Estados Unidos que en considerarse mutuamente aliados fiables.

El factor geopolítico clave en la relación sino-rusa sigue siendo sobre todo Siberia. Una región apenas poblada y con enormes recursos naturales que no puede sino levantar el apetito de una economía china siempre necesitada de minerales y energía. Un acceso seguro a estas fuentes de recursos significaría una garantía para el crecimiento chino, a la par que una Siberia hostil a la penetración china sería negativo. Por ello, se halle o no declarado, se trataba de un interés geoestratégico crucial para Pekín.

En este sentido, si la consecuencia de la guerra fuera un debilitamiento de Rusia, aislándola de los países occidentales y con una economía disminuida que continuará siendo fuertemente dependiente de sus exportaciones de gas, petróleo, materias primas y trigo, Moscú tendrá pocas otras opciones que acercarse aún más a Pekín, hasta llegar quizás a convertirse en su satélite.

Esta situación generaría previsiblemente un nuevo desafío geopolítico para Occidente, un aumento de la competencia sino-norteamericana y de la exigencia estadounidense de tener tras sí el respaldo de los países europeos, además de una mayor presión sobre el resto de los países para tomar partido en la polarización entre China-Rusia y los países occidentales. Se incrementarían así los factores impulsores de un nuevo Telón de Acero, esta vez con China y Rusia del otro lado, junto a la exigencia de un claro y continuado alineamiento europeo.

Las opciones estratégicas de China

Sin embargo, esta polarización no se halla necesariamente en el interés inmediato de China, que no veía con buenos ojos nada que pudiera crear obstáculos a su progresiva y calculada ascensión al liderazgo mundial a través del dominio económico y tecnológico. La

globalización económica y su creciente control de las cadenas globales de valor son percibidos por Pekín como factores que juegan a favor de sus intereses.

Por eso, la «operación militar especial» de Rusia contra Ucrania generó controversia entre ideólogos y académicos chinos, con dos campos que mostraron notorias diferencias entre sí, ambos buscando el favor de los máximos dirigentes. La imagen de los medios occidentales de una absoluta homogeneidad interna no respondía a la realidad de diferentes opiniones e incluso sectores internamente enfrentados. Por ejemplo, entre los que defendían la invasión como una vía a ultranza a través de la cual continuar debilitando a Estados Unidos y sus aliados, y los que se interrogaron desde el principio por la oportunidad de la guerra, resaltando sus posibles consecuencias negativas («apologistas» y «moderados»). [22]

En particular, la posibilidad de que Putin no consiguiera alcanzar sus objetivos empezó a generar preocupación entre determinados círculos de poder chinos.

Una vez que la posibilidad de sustituir al gobierno de Kiev con dirigentes prorrusos fracasó, resultó evidente para los analistas chinos que Rusia no podría soportar una larga guerra con el peso de los costes militares, las consecuencias económicas de las sanciones y el previsible incremento de la presión política interna. Incluso si el ejército ruso hubiera llegado a ocupar Kiev y hubiera instalado un gobierno títere con altos costes militares y de vidas humanas, ello estaría muy lejos de poder ser considerado como una victoria.

Moscú tendría en todo caso que lidiar con un país ingobernable y con una situación cada vez más incontrolable, frente a una gran parte de la población ejerciendo una activa oposición al nuevo régimen y un gobierno ucraniano en el exilio. Rusia tendría que

enfrentarse a las sanciones occidentales, posiblemente incrementadas, y a una permanente rebelión en Ucrania. Esa situación implicaría una extensión de las hostilidades —en cualquiera de sus formas: rebelión abierta, guerra de guerrillas, apoyo armamentístico y logístico de los países occidentales, activa propaganda en los dos bandos, etc.— durante un tiempo más prolongado, con enormes dificultades añadidas a la ya de por sí vulnerable economía rusa y sus efectos en la economía global. La opción, aún más arriesgada e irracional, del lanzamiento de una guerra nuclear habría puesto a Rusia contra el resto del planeta y ocasionaría unas consecuencias de efectos imprevisibles.

La otra alternativa, no menos indeseable, consistía en que el conflicto escalara y los países occidentales acabaran viéndose envueltos en la guerra. Dado el carácter y la determinación de Putin, existía una alta probabilidad de que no se detuviera y la guerra ruso-ucraniana se extendiera más allá de las fronteras de Ucrania, junto con, eventualmente, un ataque con armas químicas o nucleares. En esas circunstancias, era impensable que Estados Unidos y los países europeos permanecieran impasibles, lo que conduciría a una guerra mundial. Dada la clara inferioridad militar rusa respecto a la OTAN, este escenario no sólo tendría peores consecuencias para Putin, sino que provocaría —con la previsible utilización de armas de destrucción masiva— una catástrofe para la humanidad.

No era menos generador de inquietud el desarrollo de la situación interna de Rusia. Frente a la posibilidad de que China pudiera obtener ventajas del debilitamiento interno de Rusia, el temor ante las consecuencias de la implosión del vecino del norte era notablemente mayor. [23]

Una vez excluido el único escenario en el que los analistas chinos podrían haber visto una ventaja de la guerra con Ucrania —una

rápida victoria de Putin con el contrapunto de visibles muestras de desunión en el bloque occidental y una mayor erosión del liderazgo de Estados Unidos— la situación en Rusia sólo podía evolucionar negativamente.

Así, no era excluible la posibilidad de una rebelión interna que aglutinara la oposición anti-Putin y acabara por deponerlo. Si el líder del Kremlin llegara a ser defenestrado como resultado de un golpe de Estado, de una revuelta interna, o por cualquier otro motivo (un atentado, por ejemplo), el papel de Rusia como opositor de Occidente se vería aún más limitado y sus ambiciones de recuperar el estatus de gran potencia se imposibilitarían enteramente.

El ganador sería entonces Estados Unidos, que volvería a alinear tras de sí a los países occidentales y recuperaría el apoyo de una opinión pública en los países en vía de desarrollo y del Tercer Mundo que, según los analistas chinos, durante la guerra le habría sido claramente desfavorable. Alemania aumentaría más su presupuesto militar, países como Finlandia, Suecia y quizás Suiza podrían abandonar la neutralidad, acercándose peligrosamente a la OTAN, y la dependencia de Europa del gas norteamericano se haría mayor. La vuelta de una mentalidad de Guerra Fría, arrojando una clara línea divisoria entre democracias y autocracias, sería aún más polarizadora que en los tiempos del Telón de Acero y haría que la estrategia estadounidense en el Indopacífico reclutara más firmes adhesiones entre sus aliados. Corea del Sur, Japón y Taiwán cerrarían filas más estrechamente junto con el poder americano, reforzando el aislamiento de China y lo que actualmente se percibe por los dirigentes chinos como un cerco ejercido por los Estados Unidos a través de la OTAN, el QUAD y el AUKUS. China podría acabar siendo desafiada seriamente por los valores y el sistema occidental.

Es decir, desde una perspectiva china «ilustrada», el apoyo a Putin tenía claras líneas rojas. Poseía sentido siempre y cuando el líder ruso resultara, de una u otra manera, vencedor, aunque sólo fuera consolidando su posición en el Dombás y en el corredor desde Crimea hacia el suroeste. La batalla por la conquista de Mariúpol y por poder aparecer como al menos parcialmente vencedor a través del control del este y del corredor del suroeste ucranianos, se convirtieron por tanto en decisivos.

Los riesgos de la posición china, intentando mantener el difícil equilibrio favorable a la ofensiva rusa, pero absteniéndose en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General de Naciones Unidas, comenzaron a hacerse cada vez más patentes. No satisfacía suficientemente las necesidades de Moscú y enfrentaba a Pekín con un buen número de países, haciéndolo aparecer como excesivamente oportunista. China volvió a confirmar lo que es su guía de acción: «no existen aliados permanentes ni enemigos perpetuos», y «lo único que es eterno y perpetuo son los intereses de China». Un principio que cualquier emperador de las diversas dinastías clásicas hubiera suscrito sin pestañear.

El aumento exponencial de las infecciones por la variante ómicron de la COVID-19, el confinamiento de una gran parte de los veinticinco millones de habitantes de Shanghái y las distintas medidas adoptadas en todo el país mostraron abiertamente la fragilidad de la situación interna china, particularmente visible en su estrategia de *cero COVID*. Un análisis que hubiera seguido estrictamente datos objetivos habría llevado a los dirigentes chinos a admitir graves fallos en la gestión de la pandemia y quizás a abrirse a la obtención de las vacunas occidentales —que demostraron, en contra de la permanente propaganda de Pekín, ser más eficaces que las medidas sanitarias adoptadas—, como eventual moneda de

cambio de una variación en el apoyo a Moscú. Habría sido una oportunidad para Pekín de no cerrar las puertas a la cooperación con Occidente. Pero este cálculo racional habría significado una excesiva pérdida de cara para Xi, una actitud que se contrapone a la mentalidad de los dirigentes chinos, obsesionados con la recuperación del orgullo perdido desde los «años de la humillación» a manos de los países occidentales. [24]

China y Europa: la necesidad de un «reset»

Las dificultades de conseguir un apoyo efectivo por parte de China para frenar a Putin en su masacre en Ucrania se hicieron de nuevo patentes durante la cumbre celebrada por videoconferencia con la Unión Europea a principios del mes de abril. Después de dos horas y media de conversación con el primer ministro, Li Keqiang, seguida de otra hora de reunión con Xi Jinping, lo único que los líderes comunitarios (Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, y Josep Borrell, Alto Representante para la PESC) consiguieron fue la reafirmación de que «el único objetivo que China persigue es la paz». [25]

Según Li Keqiang, China habría promovido la paz y las negociaciones «a su manera propia» (*on her own way*) y se disponía a continuar ejerciendo «un papel constructivo para la comunidad internacional». Eso significaba que no iba a resultar posible obtener el respaldo chino a las sanciones occidentales contra Rusia, ni tampoco la garantía de que el Gobierno chino no interferiría con ellas. A pesar de que uno de los mayores temores de los dirigentes chinos continuaba siendo que las sanciones se acabaran volviendo contra la economía china y, de modo indirecto, los afectaran.

Los líderes comunitarios intentaron someter a una mayor presión al Gobierno chino para que se implicara más activamente en los esfuerzos por la paz, argumentando tanto el daño reputacional que le estaba ocasionando su posición como el elemento pragmático de la relevancia de la relación comercial entre China y la Unión Europea y entre China y Estados Unidos —que constituyen conjuntamente el 25 por ciento del comercio chino—. Frente a ello, Xi Jinping expresó su confianza en que la Unión Europea formara su opinión sobre China «con independencia» de los Estados Unidos. La preocupación expresada por los gobernantes chinos también en esta ocasión fue que los países europeos asumieran las líneas más duras de los norteamericanos en política exterior, por lo que volvieron a reclamar que la Unión Europea «excluyera interferencias exteriores» en sus relaciones con China. Por primera vez, sin embargo, la Unión Europea hablaba directamente con el presidente Xi sobre cuestiones geopolíticas, urgiéndole a cesar su apoyo a Moscú y subrayando las responsabilidades de una potencia que forma parte permanentemente del Consejo de Seguridad.

Los líderes comunitarios consiguieron así elevar el tono tradicional de la relación sino-europea, limitada (en gran medida por la propia voluntad europea) a cuestiones comerciales, aduaneras y de inversión. Pero las críticas que se habían planeado realizar contra la represión china de los derechos humanos en Sinkiang, en el Tíbet y en Hong-Kong no estuvieron a la altura de la posición defendida por un número de países europeos, fuertemente contrarios a activar la negociación sobre el Acuerdo Comprehensivo de Inversiones Unión Europea-China mientras Pekín no levante las sanciones impuestas en 2021 contra parlamentarios europeos y varios diplomáticos por sus acusaciones de violaciones de derechos humanos. [26]

Si algo pone de manifiesto la guerra de Ucrania es que la Unión Europea necesita una nueva política respecto a China y que ya no es fácilmente válida la separación entre las cuestiones comerciales y económicas y las políticas.

Ciertamente, Pekín continuará necesitando a Europa como mercado y como una fuente de tecnología y de inversiones, de forma más marcada si la relación sino-norteamericana se tensionara más. Un número significativo de empresas europeas mantiene contratos muy lucrativos en China, que no están dispuestos a perder. Pekín, por otra parte, se sintió confiado en sus expectativas de que la Unión Europea acabara cediendo en su resistencia frente a Moscú, dividida entre sus miembros más antiguos —Alemania y Francia— y los países del este, y que las sanciones no llegaran a quebrantar la determinación de Putin, generando finalmente también la desunión entre los aliados transatlánticos, en medio de las protestas de los ciudadanos europeos contra la subida de los precios de la energía, la pérdida de calidad de vida por el incremento de la inflación, y las llegadas masivas de los refugiados ucranianos. Este punto crucial, la capacidad de resiliencia europea en la crisis ucraniana, fue sin duda para Pekín una prueba de la voluntad occidental de detener en el futuro un eventual ataque contra Taiwán.

En conclusión, los diferentes escenarios parecían conducir previsiblemente hacia un mundo más bipolar y a una preeminencia de la geoestrategia sobre la eficiencia económica o sobre la sostenibilidad medioambiental. El Gobierno norteamericano, por ejemplo, ha venido anticipando una nueva política comercial, en la que los objetivos económicos se subordinen a la confrontación entre los nuevos bloques. La competencia por atraer durante la guerra de Ucrania a los países que no habrían optado por ninguno de los dos

frentes, el occidental o el sino-ruso, y en relación con las sanciones, se incrementará.

Así mismo, es previsible un aumento de la relevancia de la autonomía estratégica frente a las cadenas globales de valor tal y como las hemos conocido, y un desarrollo de infraestructuras financieras —incluidos sistemas de pagos— alternativas a las actualmente predominantes, que serán utilizadas por los países del otro bloque, con un menor papel del dólar como divisa internacional. Es previsible finalmente un mayor gasto en seguridad, en detrimento de otras partidas presupuestarias y un incremento general de la tensión geopolítica. A no ser —lo que parece relativamente improbable— que las consecuencias políticas y económicas negativas de la guerra resulten tan manifiestas que los estrategas chinos no vean alternativa para sus intereses sino remplazar eficazmente algunos elementos de confrontación por los de cooperación para no perder los beneficios que hoy entienden recibir de la globalización.

Como afirma Odd Arne Westad,[27] sólo si China influyera efectivamente sobre Putin o abandonara la alianza con él, podría ser posible una vuelta a un equilibrio de poder entre las grandes potencias algo más estable. Si China continúa apoyando el régimen de Putin en el futuro, las posibilidades de que se produzca una guerra a gran escala entre Rusia y sus vecinos europeos, apoyados por Estados Unidos, era muy alta. Como un buen número de comentaristas, incluyendo en la propia China, señalaron, éste es el momento en que China podría actuar de forma positiva para sí misma y para el resto del mundo en el escenario internacional.

8

Alemania y la invasión rusa de Ucrania: ¿un cambio de era?

Miguel Otero,
investigador principal en el Real Instituto Elcano y *Professor of Practice* de Economía Política Internacional en la IE School of Global and Public Affairs

La invasión de Ucrania por parte del ejército ruso supuso un *shock* para la sociedad alemana. La visión dominante antes del conflicto era que Putin había acumulado más de cien mil efectivos en las fronteras de Ucrania para dejar claro que no aceptaría nunca una Ucrania en la OTAN, pero pocos creían que sus amenazas iban en serio y que su intención era «desnazificar» y desmilitarizar a Ucrania a través de la fuerza.

Con una nación consternada por el inicio de una guerra a toda escala no vista en suelo europeo desde la Segunda Guerra Mundial, [1] sólo tres días después, el 27 de febrero, el recientemente elegido canciller alemán, y líder del SPD, Olaf Scholz, pronunció un discurso histórico [2] en el Bundestag revirtiendo la tradicional política alemana de no enviar armamento a zonas en conflicto y declaró que

esta invasión rusa significaba un «cambio de era» (*Zeitenwende*) en la política exterior y de seguridad de Alemania y que, como consecuencia, el gobierno alemán, para protegerse frente a la amenaza rusa, iba a invertir 100.000 millones de euros en gasto militar en los próximos años y así llegar a un gasto anual del 2 por ciento en defensa.

Además de este giro inesperado para muchos —porque Alemania siempre se ha mostrado reacia a convertirse en una potencia militar — lo más significativo fue que esta propuesta tan audaz de Scholz recibió un aplauso atronador del hemiciclo. Casi todas las fuerzas políticas, y gran parte de la población, se han mostrado favorables a este cambio de rumbo. Es decir, a primera vista podría parecer que Alemania ha despertado de su letargo y ha entendido que tiene que gastar más y ser más proactiva en la defensa de su población, pero también a la hora de apuntalar la seguridad y defensa de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica. Ahora mismo hay un gran debate en Alemania sobre si la *Ostpolitik*, la política de buenas relaciones con los vecinos del este, y sobre todo con el más poderoso: Rusia, que ha dominado la política exterior alemana desde Willy Brandt, el líder histórico del SPD, ha sido un fracaso. La interdependencia y buen entendimiento que se buscaban se han convertido en una enorme dependencia de la energía rusa y han provocado una reflexión nacional sobre si los esfuerzos en asegurar los intereses económicos de las últimas décadas no han llevado a la élite del país a descuidar los intereses estratégicos nacionales en seguridad y defensa.

Las críticas que el gobierno de triple coalición —liderado por el socialdemócrata Olaf Scholz, pero con verdes y liberales como socios de gobierno— recibió a nivel interno e internacional por no ampliar las sanciones económicas a Rusia al sector de la energía

son un claro síntoma de esta reflexión y tensión interna. Bajo este contexto, este capítulo analizará algunas de las preguntas que se están haciendo ahora mismo muchos alemanes y observadores internacionales. ¿Cómo fue posible que la *Ostpolitik*, propia del SPD, fuese asumida por tanto tiempo como suya por la CDU (el partido democristiano)? ¿Hasta qué punto la política comercial alemana cegó a la élite política del país para no ser capaz de ver los riegos geopolíticos que se estaban fraguando en los últimos años? ¿Será necesario volver a la energía nuclear para ser menos dependientes de la energía rusa? ¿Qué significa realmente el concepto de *Zeitenwende*? ¿Se va a convertir Alemania en una potencia militar? ¿Va a apostar por una mayor autonomía estratégica de la Unión Europea, como se pide desde París, Madrid y otras capitales? En líneas generales, el argumento central del capítulo es que el cambio de era en Alemania todavía es una incógnita. Los intereses económicos del país siguen pensando que tener buenas relaciones con Rusia, un vecino que siempre estará ahí, tiene que ser el objetivo de Alemania a medio y largo plazo, y el gobierno alemán no está dispuesto a asumir los costes de parar drásticamente en los próximos meses la compra de energía rusa, ni tampoco tiene muy claro en qué y cómo va a gastarse los 100.000 millones en defensa frente a una población que sigue siendo escéptica a la idea de ser una potencia militar. En definitiva, Alemania ha asumido que no se puede volver a los años felices de la globalización, pero a su vez tiene muchas dudas sobre cómo moldear la nueva era que se le viene encima.

Ostpolitik como política de Estado

En 1969, Willy Brandt se convirtió en el primer canciller socialdemócrata de Alemania y desde su llegada rompió con la política democristiana de Konrad Adenauer, amparada por los Estados Unidos, de confrontación directa con el bloque comunista que había marcado los gobiernos de la CDU en los veinte años anteriores. Brandt promulgó una nueva política hacia el este (*Neue Ostpolitik*) basada en el concepto de *Wandel durch Annäherung* [‘cambio por acercamiento’] que había desarrollado Egon Bahr, también del SPD, ya en 1963. [3] La idea fundamental de esta política era que las relaciones diplomáticas y el comercio con la entonces República Democrática Alemana (RDA) iban a debilitar más que fortalecer al régimen comunista. La estrategia funcionó. Tras firmar el Tratado de Moscú en 1970 reconociendo la RDA, y varios tratados más que también iniciaban relaciones con otros países del Bloque de Varsovia, incluida Polonia (que produjo la icónica imagen de Brandt arrodillándose frente al monumento de las víctimas del Gueto de Varsovia), la República Federal Alemana ganó enorme prestigio internacional por su política de distensión (*détente*) y desarme en plena Guerra Fría y con la amenaza de un conflicto nuclear latente. Precisamente, Willy Brandt recibió el Premio Nobel de la Paz en 1971.

El momento álgido de la política de distensión de Brandt (pese a no ser ya canciller) fue el Acta de Helsinki de 1975 firmada por todos los países europeos (del oeste y del este, con la excepción de Albania) y Estados Unidos y Canadá, comprometiéndose a respetar las fronteras establecidas después de la Segunda Guerra Mundial y a mejorar las relaciones entre los dos bloques. Sin embargo, por aquel entonces la política de Brandt fue criticada por la oposición de la CDU/CSU, que la consideraba una política de apaciguamiento frente al bloque comunista, y esa visión se vio sólo reforzada

cuando Brandt tuvo que dimitir en 1974 porque uno de sus asesores próximos tenía lazos con los servicios secretos, la Stasi, de la RDA. Aun así, ya fuera del gobierno, y durante los años de Helmut Schmidt (también del SPD) como canciller, Brandt continuó con sus esfuerzos de distensión y de evitar un conflicto nuclear, y a pesar de algunos momentos críticos, como la invasión de Afganistán por la Unión Soviética en 1979, fue clave en los años ochenta para establecer vías diplomáticas primero con Brézhnev y después a partir de 1985 con Gorbachov.

Justamente la figura de Gorbachov es clave para entender por qué Helmut Kohl, el gran líder de la CDU en los años ochenta y noventa, y canciller de 1982 a 1998, continuó la *Ostpolitik* de Brandt y la convirtió prácticamente en política de Estado. La explicación está en que Gorbachov fue una figura determinante para lograr la unificación alemana y para que la nueva Alemania unida formase parte de la OTAN.[4] Kohl siempre le estuvo agradecido por ese apoyo y, en parte, seguramente entendió que esa ayuda no hubiese sido posible sin la política de acercamiento que había iniciado Brandt. Política que lógicamente continuó durante la era de Yeltsin en el Kremlin (entre 1991 y 1999) cuando parecía que Rusia iba camino de convertirse en una democracia liberal.

El comercio como propulsor de cambio

En los años siguientes, primero con Schröder, y después con Angela Merkel, la *Ostpolitik* de Alemania se vio todavía más reforzada. El que fue ministro de exteriores de la primera gran coalición de Merkel entre 2005 y 2009 y ahora es presidente de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, propuso incluso entonces una asociación por la modernidad *(Modernisierungspartnerschaft)* con Putin.[5] Se pasó

del *Wandel durch Annäherung* al *Wandel durch Handel.* Es decir, al cambio a través del comercio. Progresivamente, tanto la élite como la sociedad alemana empezaron a autoconvencerse de que la *Ostpolitik* había funcionado tan bien que la transición que habían experimentado los países del centro y este de Europa, al convertirse en los años noventa en democracias relativamente liberales y miembros de la Unión Europea, era un camino que iban a transitar la mayoría de los países del mundo, incluidas Rusia y China.[6] El convencimiento era tal que casi se veía como una evolución natural de la humanidad, que el mundo a medida que se globalizaba, se iba a hacer también más democrático. Con esa fe casi misionera en el poder del comercio para reducir tensiones geopolíticas, Alemania durante las primeras dos décadas del siglo XXI se convirtió en una acérrima defensora del libre comercio, el libre mercado, la libre competencia y la globalización.

Esto era en parte por una creencia en los valores tradicionales liberales de que la interdependencia económica e institucional reduce las probabilidades de conflicto, pero también porque las empresas alemanas se veían beneficiadas por la apertura de nuevos mercados. En este sentido, y paulatinamente, Alemania empezó a interiorizar la visión de que ser una potencia exportadora era beneficioso para el conjunto del país. Se convirtió así en lo que Richard Rosecrance llamó un *trading state*[7] [‘estado comercial’], convencido de que en el siglo XXI el poder no estaba en la capacidad militar sino en la económica. Esto, sin embargo, le ha generado enormes críticas. Aparte de tacharse de una estrategia neomercantilista por muchos economistas,[8] sobre todo en los años de la crisis del euro, en los debates dentro del seno de la Unión Europea se le ha recriminado su obsesión por exportar su modelo exportador y deflacionario y por no contribuir suficientemente a la

integración económica y militar de la Unión.[9] Merkel, que fue canciller de 2005 a 2021, ha sido la viva personificación de esa visión alemana. En gran parte legado de la *Ostpolitik*.

Por un lado, Merkel siempre ha pensado que cultivar las relaciones comerciales, tanto con China como con Rusia, sería bueno para los intereses económicos de las empresas alemanas y para el crecimiento y desarrollo de estos países, y que justamente ese desarrollo iba a fortalecer las fuerzas liberales en los mismos (volvemos al concepto de la modernización de Steinmeier). Por otro, y concretamente para el caso ruso, Merkel siempre ha buscado tener los canales de comunicación abiertos con Putin, incluso después de la anexión de Crimea en 2014 (infringiéndose así el Acta de Helsinki de 1975) y el envenenamiento del opositor ruso Alekséi Navalny en 2020. La estrategia de Merkel fue mantener el tradicional atlantismo de Adenauer, pero sin alejarse demasiado de la *Ostpolitik* de Brandt.[10] Al haberse criado en la RDA, Merkel no sólo habla ruso, también desarrolló un sexto sentido para entender cómo piensan los líderes rusos, y eso quizás explique su aparentemente exitosa intermediación en los acuerdos de Minsk II en 2015 después del fracaso de Minsk I un año antes.

Merkel, muy criticada por continuar el proyecto de Nord Stream con Rusia que había impulsado Schröder, y no diversificar las fuentes de energía suficientemente, siempre fue consciente de que si las tensiones con Rusia se militarizaban (como está siendo el caso ahora) eso sería perjudicial para Alemania porque no es una potencia militar y, a diferencia de Estados Unidos, está muy cerca de Rusia (un vecino que siempre estará ahí) y no tiene armas nucleares. Es decir, el temor de Merkel siempre fue que, si había un conflicto militar, Alemania perdería mucha influencia porque ni tenía la capacidad militar ni la mentalidad como sociedad para enfrentarse

a ese reto. Ésa es justamente la situación que tiene que gestionar ahora mismo su sucesor Olaf Scholz.

Transición energética antinuclear

La política de Merkel destacó, por lo tanto, por no tensar la cuerda y navegar las tensiones geopolíticas lo mejor posible. Siempre intentó correr los mínimos riesgos, tanto en su política interna, como en la internacional, y en general siempre se encontró cómoda en el centro del tablero político, y cercana a muchas de las políticas del SPD, incluida la *Ostpolitik*. Sin embargo, hubo momentos en su largo mandato en los que tomó decisiones arriesgadas. Es el caso de la acogida de más de un millón de refugiados sirios en 2015, pero también cuando, después del accidente de Fukushima en 2011, decidió eliminar progresivamente el uso de la energía nuclear en Alemania. Lo que se conoce como la *Energiewende* [y se podría traducir como 'transición energética'] le costó a Merkel muchas críticas por parte de la industria y, en parte, la alta dependencia de Alemania del gas ruso es una consecuencia de ello. Merkel en aquel momento leyó bien a la sociedad alemana. Desde hacía muchas décadas, el valor de la sostenibilidad del medioambiente había calado hondo en el país, y lo que en su momento era una política eminentemente de Los Verdes se había convertido en un amplio consenso nacional.

El movimiento antinuclear está muy enraizado en la sociedad alemana, y empieza en los años setenta, coincidiendo justamente con la *Ostpolitik* de distensión y desarme. El movimiento cogió todavía más fuerza después del accidente de Chernóbil en 1986, en lo que hoy es Ucrania, cuando la ola radiactiva cubrió gran parte del territorio alemán y provocó un trauma nacional. En los años noventa

y principios de los 2000 las protestas de los activistas se dirigieron sobre todo al transporte y almacenamiento de material radioactivo en contenedores CASTOR. En 2010, el gobierno de Merkel decidió apostar por la energía nuclear y eso provocó protestas masivas en Berlín y otras ciudades alemanas y esa presión popular sólo aumentó tras el desastre de Fukushima en 2011. Fue entonces cuando Merkel decidió que para 2022, es decir este año, ya no se generaría energía nuclear en Alemania. Actualmente de las 17 plantas que había en 2011 sólo hay tres en funcionamiento y el plan es cerrarlas antes de que acabe el año. [11]

En su momento, los empresarios alemanes, sobre todo en la industria, protestaron contra esta política (para ellos radical) porque aumentaba el precio de la energía y los hacía menos competitivos a nivel internacional. Para compensar, Merkel decidió apostar por el gas barato proveniente de Rusia y eso explica su participación en el proyecto Nord Stream, y así recibir el gas directamente de Rusia, habida cuenta de que en años anteriores Ucrania y Rusia habían tenido sus tensiones por los contratos de gas y el flujo se había interrumpido. Siguiendo con la idea de que el comercio y la competitividad de Alemania es lo más importante, se podría decir que la clase política alemana en su conjunto ha delegado durante mucho tiempo la política energética al sector privado y los intereses económicos del país han prevalecido sobre los geopolíticos. El principio de eficiencia se impuso sobre el principio de diversificación y seguridad, y ahora las dependencias creadas con Rusia son difíciles de revertir a corto plazo. Es también muy improbable que Alemania apueste de nuevo por la energía nuclear. Sería ir en contra de una identidad nacional forjada a lo largo de muchas décadas.

El fieltro entre las élites alemanas y rusas

La *Ostpolitik*, el *Wandel durch Handel* y la *Energiewende* han hecho que a lo largo de los años muchas de las élites alemanas hayan estrechado sus lazos con Rusia. El ejemplo paradigmático es Gerhard Schröder, que justo después de ser canciller se convirtió en el presidente del comité de accionistas de Nord Stream y, años después, en 2017, en consejero de la empresa energética rusa Rosneft y este mismo año, en 2022, también consejero de Gazprom. [12] Pero él no es el único. La conocida como «Hanover Connection» rusa incluye a otros políticos del SPD como Frank-Walter Steinmeier y Sigmar Gabriel, quien también fue ministro de exteriores con Merkel. Justamente, las conexiones con Rusia se ampliaron durante los muchos años de gran coalición, y se extendieron también a los círculos de la CDU. Foros anuales como el «Petersburger Dialogue», [13] que reunían a políticos, empresarios, *think tanks* y sociedad civil de Alemania y Rusia han sido clave para crear lo que en Alemania se conoce como *Filz* (un fieltro) con Rusia.

El concepto de *fieltro* es muy acertado porque precisamente la nueva *Ostpolitik* de Steinmeier pretendía *Annäherung durch Verflechtung* (el acercamiento a través del entretejer) y el fieltro va justamente más allá porque es un producto textil no tejido que no surge del cruce entre trama y urdimbre, y por lo tanto presenta mucha más resistencia al desgarro. Ésa es la tupida red de conexiones personales que ha financiado y construido el gobierno ruso a lo largo de los años sobre la asociación por la modernidad de Steinmeier y que ahora se denuncia tanto en Alemania. [14] Incluso el propio Steinmeier ha reconocido que fue un error. El *lobby* ruso ha sido enormemente efectivo en socializar a las élites alemanas, desde los altos cargos hasta los nuevos líderes en las juventudes de

los partidos más importantes. Y no sólo en la política, también en la industria. Eso ha hecho que muchos alemanes, sobre todo en el mundo de los negocios, se hayan convertido en *Putin-versteher*, los que creen que entienden la posición de Putin, y por extensión, de los rusos.

Pero los alemanes no sólo han tenido una posición pasiva. Las élites alemanas se han dejado querer y han buscado reforzar ese fieltro. La asociación empresarial *Ost-Ausschuss*, [15] que reúne a trescientas empresas de seis sectores diversos, es el mejor ejemplo de ello. Los negocios en Rusia para las empresas alemanas han sido muy lucrativos, y en general los rusos han sido un socio comercial fiable para Alemania. La sensación era que los alemanes, a través de la socialización y el entendimiento mutuo, habían aprendido a hacer negocios con los rusos. Sobre todo en el ámbito energético, y eso explica por qué ni la industria alemana ni el Gobierno alemán han buscado fuentes de energía alternativas. Sólo ahora, con la presión de cortar la dependencia energética de Rusia cuanto antes, el ministro de Economía y Clima, Robert Habeck, se ha lanzado a buscar gas alternativo en países como Emiratos Árabes Unidos y Qatar. Lo que supone toda una ironía, porque precisamente Los Verdes siempre han denunciado que la política exterior de Alemania tenía que basarse en sus valores. Ahora Berlín pretende reducir su dependencia energética de la dictadura rusa, reverenciando a los jeques de las dictaduras del Golfo. [16]

Un tímido cambio de era

El discurso de la *Zeitenwende* (el cambio de era) de Scholz del 27 de febrero de 2022 creó mucha euforia y expectativas tanto en Alemania, como en el resto de Europa, y también en Estados

Unidos, pero a medida que pasan las semanas y los meses el supuesto cambio de rumbo en la política alemana pierde fuelle. Alemania es un zepelín muy grande y para dar un giro necesita tiempo. A nivel energético, existe la convicción de que hay que desacoplarse del petróleo y gas rusos, pero se es consciente de que para el petróleo eso sólo se logrará a finales de año y para el gas se tardará unos dos años. Lógicamente, viendo cómo están muriendo ucranianos todos los días, eso es demasiado tardar para muchos y hay un intenso debate en Alemania sobre el efecto y el coste que supondría dejar de financiar la guerra de Putin al parar las compras de su energía. Ahora mismo Alemania importa cerca de un 25 por ciento de su petróleo y un 40 por ciento de su gas de Rusia, por lo tanto, el impacto sería considerable. Hay discrepancias, sin embargo, sobre la magnitud de éste.

Economistas de las universidades de Bonn y Colonia han calculado que reduciría el PIB alemán entre un 2 por ciento y un 3 por ciento,[17] lo que sería realmente asumible. Pero desde el ministerio de Economía y Clima piensan que el impacto estaría más cerca de un 6 por ciento, lo que supondría un golpe mayor que el coronavirus para la economía alemana.[18] El sector químico, y concretamente, la multinacional BASF, se verían enormemente afectados, y todo parece indicar que Alemania no va a detener de manera abrupta la compra de energía rusa, aunque puede haber movimientos intermedios, como aplicar impuestos a las importaciones de energía. Esto ha sido muy frustrante para aquellos que denuncian que Europa, y sobre todo Alemania, pague cientos de miles de millones de euros al día a Putin para financiar la guerra.

En el terreno militar, Scholz también se ha mostrado muy cauteloso, a pesar de que ha existido mucha presión interna, y por parte del Gobierno de Ucrania y los países del centro y del este de

Europa para que sea más atrevido en sus decisiones. Para comenzar, hay cierta marcha atrás de sus declaraciones del 27 del febrero. Ahí prometió que iba a subir el gasto militar al 2 por ciento anual (como pide la OTAN) y además establecer un fondo especial de gasto en defensa de 100.000 millones de euros. Semanas más tarde, el Gobierno alemán informaba de que son esos 100.000 millones distribuidos a lo largo de la legislatura los que van a llevar el gasto al 2 por ciento.[19] En segundo lugar, está todo el debate sobre si Alemania debe ofrecerle armamento pesado a Ucrania. Hasta ahora Scholz se ha resistido a dar el paso, alegando que la *Bundeswehr*, el ejército alemán, no tiene material suficiente para entregar, bien porque sus capacidades son limitadas, por la falta de inversión en defensa de los últimos años, o bien porque gran parte del material alemán no es ruso y por lo tanto difícil de operar por los soldados ucranianos. Es por ello, ha explicado Scholz en una entrevista a *Der Spiegel*,[20] por lo que han sido los países del centro y este de Europa como la República Checa o Eslovaquia los que han entregado tanques a Kiev.

En esa misma entrevista, sin embargo, Scholz mencionó el mayor temor de los alemanes: que al final, la ayuda militar de Occidente se vea en Rusia como una participación directa en la guerra y eso escale el conflicto con la OTAN a tal punto que se usen armas nucleares. Un temor que nos lleva de nuevo a la *Ostpolitik* y la política de distensión de Willy Brandt. Por ahora, la percepción general entre los analistas alemanes es que mientras que Putin no vea amenazada la estabilidad de su régimen, es muy improbable que use armas nucleares tácticas, pero también reconocen que a medida que la presión popular crezca por las masacres rusas en Ucrania y se pida mayor ayuda para el ejército ucraniano, los límites de lo que es y no es intervenir directamente en el conflicto se van a

tensionar, y las probabilidades del uso de armas nucleares van a crecer. Por eso mismo la OTAN tiene que comunicar muy bien sus acciones y así evitar una espiral de escalada.[21] Al final, no hay una definición clara de lo que es o no intervenir directamente en la guerra. La OTAN ha decido que no va a imponer una zona de exclusión aérea, pero parece que sí que contempla mandar tanques. Si se envían tanques, ¿por qué no se pueden proporcionar también cazabombarderos? ¿Dónde está el límite? No es fácil tener una respuesta.

Las tensiones entre los miembros de la triple coalición son obvias. Tanto Los Verdes como los liberales del FDP, por un lado, piden más ambición a Scholz, pero por otro también se escudan en que es el canciller quien tiene la última palabra. Los Verdes, en particular, podrían usar este contexto para sacar rédito político. Desde hace años han denunciado la política de interdependencia con Rusia y China de las grandes coaliciones de Merkel y se han opuesto a Nord Stream II, pero criticar frontalmente ahora a Scholz y la *Ostpolitik* del SPD sería muy arriesgado y para muchos alemanes dejarían de ser un partido serio y de Estado en una situación tan delicada para el país.

Conclusiones

La política del Gobierno de Alemania frente a la invasión rusa de Ucrania se debe analizar bajo el prisma del legado de la *Ostpolitik* iniciada hace más de cincuenta años por Willy Brandt y continuada por Schmidt, Kohl, Schröder y Merkel hasta nuestros días. La *Ostpolitik*, por lo tanto, no es sólo una política del SPD. También lo ha sido de la CDU y consecuentemente se ha convertido en una política de Estado. Que Steienmeier sea el actual presidente de

Alemania es algo más que una coincidencia. La actuación de Olaf Scholz durante esta crisis es otro claro reflejo de ello. Aunque tres días después del inicio de la invasión declarase en el *Bundestag* que el país entraba en un cambio de era (*Zeitenwende*), ese cambio va a estar marcado por el pasado. Esto se ve reflejado en la moderación que ha desplegado Scholz desde entonces. El Gobierno alemán ha anunciado que va a reducir lo máximo posible su dependencia de energía rusa, pero eso tardará un tiempo. Finales de año para el petróleo y hasta dos años para el gas. Pero la presión de Ucrania, los socios del centro y del este de Europa y gran parte de la opinión pública alemana para acelerar el ritmo es creciente y es posible que el Gobierno consiga hacerlo antes.

En el plano militar, Berlín también ha arrastrado los pies. Se ha limitado a ofrecer a Ucrania armamento defensivo, pero se ha resistido a ofrecer armamento ofensivo y pesado, por temor a escalar el conflicto. Ante esto, el presidente de Ucrania Volodímir Zelenski se ha negado incluso a recibir al presidente Steienmeier; tampoco eso es una coincidencia. Pero lo cierto es que el riesgo de un conflicto nuclear sigue atemorizando a muchos alemanes. Eso explica por qué la triple coalición de Gobierno tampoco ha explicado de manera convincente lo que va a hacer con los 100.000 millones en mayor gasto en defensa en los próximos años. Por lo general, el concepto de *Zeitenwende* sigue siendo muy vago. No se sabe si consiste en hacer de Alemania una potencia militar o ayudar a aumentar la autonomía estratégica de la Unión Europea. En Alemania muchos se preguntan si su país debería unirse a Francia en su ambición de crear una capacidad militar más independiente de la OTAN o si, por el contrario, esta guerra precisamente demuestra que no hay alternativa a la seguridad que ofrece la Alianza Atlántica. Otros muchos también se preguntan si Trump, o alguien incluso

peor, va a volver a la Casa Blanca en 2025, y qué significa eso para la seguridad de Europa. La situación es muy fluida en muchos sentidos. Precisamente al escribir estas líneas (a finales de abril de 2022) el Gobierno alemán ha anunciado que va a vender tanques Gepard a Ucrania y que impondrá un embargo al petróleo ruso en las próximas semanas. La presión interna e internacional hace que Berlín se mueva.

Sin embargo, esto no cambia la idea central de que Alemania va a seguir moviéndose con suma cautela. Los debates dentro del país e incluso dentro de la triple coalición y hasta en el seno del SPD van a seguir siendo intensos, y resolverlos lógicamente hará que el giro del zepelín alemán tarde su tiempo. Alemania, además, va a seguir siendo una máquina exportadora y eso hará que una gran parte de su clase económica intente que Berlín establezca buenas relaciones, obviamente con Estados Unidos y la Unión Europea, pero también con Oriente (y eso incluye Rusia y China). Ahora mismo los *Putin-versteher* [los comprensivos con Putin] están muy callados, pero es muy probable que pidan nuevamente diálogo en cuanto el conflicto militar desaparezca de los titulares de prensa. Rusia va a seguir siendo un vecino con el que hay que convivir de alguna manera. También eso es un síntoma de la *Ostpolitik*. Igual que lo es el rechazo tajante al uso de energía nuclear. Los alemanes siempre han apostado fuerte por la sostenibilidad y la modernidad, y para la mayoría de ellos volver a activar las plantas nucleares sería volver atrás en el tiempo.

Pero justamente es ese pasado el que ata a Alemania, y quizás eso no sea malo. El recuerdo de las dos guerras mundiales y la institucionalización de buscar el diálogo y la paz persisten. Por eso el cambio de era anunciado por Scholz quizás ayude a Alemania a recuperar el tiempo perdido en cuanto a mejorar sus capacidades

militares nacionales, pero no supondrá asumir el liderazgo de convertir a la Unión Europea en una potencia militar como piensan, o sueñan, algunos.

9

El futuro de Ucrania

Cristina Manzano, directora de *esglobal*

De pensar que Kiev caería en apenas dos días, que el ejército ucraniano no tenía nada que hacer frente a la potencia militar de Rusia, que Moscú acabaría con el Gobierno de Volodímir Zelenski y pondría uno títere, a las cambiantes declaraciones del Kremlin según pasaban las semanas —concentración en el Dombás, conquista de todo el sur de Ucrania para acceder a Transnistria— transcurrió todo un universo. En medio, el mundo contempló con admiración la capacidad de resistencia ucraniana y con sorpresa las dificultades de las tropas rusas para alcanzar sus objetivos.

Es cierto que ya había un conflicto abierto en el este ucraniano desde 2014. Es cierto que Occidente optó, mayoritariamente, por mirar a otro lado y tratarlo como una cuestión local, pese a los más de 14.000 muertos que ya arrastraba.[1] Pero la escala de la invasión rusa, la voluntad de destrucción, la irracionalidad de una decisión que sólo podía generar perdedores, la posibilidad de extender el conflicto incluso al ámbito nuclear la convirtieron en el catalizador y acelerador de una serie de cambios fundamentales para la seguridad de Europa y para el orden global.

Así pues, pese a las múltiples incertidumbres que plantea cualquier ejercicio prospectivo, un repaso a algunos de los diferentes escenarios surgidos de la guerra y a los pasos necesarios para la reconstrucción del país nos permiten asomarnos a las perspectivas de futuro de Ucrania.

Los escenarios

La sorpresa y gran despliegue de la invasión hicieron temer una caída rápida del gobierno de Zelenski y su sustitución por personajes afines a Moscú. Desde el primer momento, sin embargo, el presidente ucraniano enarboló la bandera de la resistencia y se negó a abandonar Kiev. No mucho después quedó claro que ese escenario quedaba descartado: Ucrania no se rendiría fácilmente y, pese al músculo del ejército ruso, Moscú no parecía tener capacidad suficiente para controlar todo el país.

Otro de los escenarios contemplados fue la conflagración total. El anuncio por parte del Kremlin de que ponía su arsenal nuclear en alerta hacía saltar todas las alarmas, convenció a Occidente de que Putin había perdido la razón y estaba dispuesto a llegar a cualquier extremo. Al margen de la cuestión nuclear, la otra posibilidad abierta era la de la extensión del conflicto, voluntaria o involuntariamente, hacia el oeste —es decir, hacia países de la OTAN—. El ataque ruso el 12 de marzo a una base militar ucraniana en la región de Leópolis, a apenas 25 kilómetros de la frontera con Polonia, hacía presagiar lo peor. La sombra de una Tercera Guerra Mundial ocupó el debate global. El desarrollo posterior de los acontecimientos llevó el foco a otras salidas, sin descartar la eventualidad del «accidente».

Lamentablemente, el escenario de volver al punto de partida estaba también descartado por completo. La guerra, injustificable

desde cualquier punto de vista, causó heridas difíciles de curar en generaciones. No es sólo la devastación de amplias zonas del país y el panorama desolador de las atrocidades cometidas por el ejército ruso. Con su flagrante violación del derecho internacional y su desprecio por las vidas humanas, Vladímir Putin logró reforzar el sentimiento nacional ucraniano y romper los vínculos históricos y emocionales que compartían millones de ciudadanos de ambos países.

Otra derivada sería la de la congelación del conflicto, como ha ocurrido con diversos enclaves a lo largo del antiguo espacio soviético: una guerra de menor intensidad y larga duración que acaba fuera de los focos. Las enormes capacidades empleadas por el ejército ruso y la llegada permanente de nuevo armamento al ucraniano parecían excluir esa opción.

Donde sí existe más consenso es en la idea de que la pretensión y las posibilidades reales de Rusia estaban en arrebatar la región del Dombás a la soberanía de Ucrania. Este escenario pasaría por tres aspectos principales: formalizar la incorporación de Crimea a la Federación Rusa; anexionarse el Dombás; y establecer la neutralidad de Ucrania.

La política de hechos consumados de Moscú, con su anexión unilateral de un territorio ucraniano en 2014, tuvo como respuesta occidental una serie de sanciones económicas que no parecieron hacer mayor mella en Putin. Ante la quiebra de la soberanía ucraniana, la comunidad internacional no fue más allá y el líder ruso justificó con la pantomima del referéndum su derecho a ocupar la península. Es más, desde entonces algunos países de la Unión Europea siguieron aumentando su dependencia energética de Rusia.

El «factor Dombás» sí ofrece otras dimensiones y mayor complejidad. Esta región del sureste de Ucrania, atravesada por la cuenca del río Donets y que comprende administrativamente las regiones de Donetsk y Lugansk, llevaba, como se ha mencionado, en guerra desde 2014. Una guerra civil en la que se venían enfrentando fuerzas leales a Kiev contra rebeldes independentistas, quienes contaban, a su vez, con el apoyo de Rusia.[2] La excusa de defender los derechos de una población mayoritariamente rusófona es la que utilizó Moscú para justificar su intervención. A ello se sumaron sin duda otros potentes intereses: por una parte, el gran valor económico de un territorio rico en minería e industria; por otra, la intención de crear un arco de norte a sur en la frontera ruso-ucraniana que permitiera además a Rusia el completo dominio del mar de Azov.

Este objetivo se vio confirmado cuando Moscú anunció el fin de la primera fase de su ofensiva y el repliegue de sus tropas para concentrarse en liberar el Dombás. En el momento de cerrar este texto, un general ruso acaba de declarar que Rusia pretendía llegar hasta la región separatista moldava de Transnistria, con lo que, además del este, controlaría todo el actual sur de Ucrania.

El factor neutralidad implicaría la renuncia a la posible incorporación de Ucrania a la OTAN —algo que ya admitió el presidente Zelenski—. Rusia aspiraría también a la desmilitarización del país o, al menos, a imponer limitaciones sobre determinados tipos de armamentos, así como la prohibición de establecer bases extranjeras en territorio ucraniano.[3] La pretensión de impedir a su vez el acercamiento y la posible entrada en la Unión Europea parecía quedar fuera de la ecuación, al haber iniciado Ucrania el proceso de solicitud de adhesión.

Con este escenario han jugado buen número de analistas desde antes incluso de la invasión. El reconocimiento por parte del presidente ruso, primero, y de la Duma, a continuación, el 22 de febrero, de la independencia de las autoproclamadas repúblicas separatistas de Donetsk y Lugansk, y la autorización del envío de tropas se produjeron cuando Rusia ya había desplegado su ejército a lo largo de la frontera ucraniana desde comienzos de 2022. La invasión de Ucrania —no sólo del Dombás— comenzó apenas dos días después.

El gobierno ucraniano, por su parte, declaró constantemente que no pensaba ceder ninguna parte de su territorio. Sin embargo, existía la creencia bastante generalizada de que el precio de una futura negociación podría estar en los tres factores mencionados: Crimea, Dombás —sin que estuvieran claros los límites geográficos — y neutralidad —sin desmilitarización, que dejaría a Ucrania en una situación de vulnerabilidad inconcebible.

Sobre este escenario ha sobrevolado siempre la sombra de la desconfianza ucraniana, y occidental, hacia el régimen de Putin, por un lado, y hacia Rusia, por otro. No en vano, Ucrania ya renunció a su arsenal nuclear a cambio de garantías para su seguridad, que fue violada primero en 2014 y de nuevo en 2022 por las tropas rusas. Quedó pues la duda permanente de que Moscú llegara a considerar suficiente una solución en esta línea, dentro de una nueva estructura de seguridad para Europa; la cuasi certeza de que esta vía sería sólo una manera de ganar tiempo —también muchas vidas humanas— para que el Kremlin se reorganizara y replanteara su estrategia, pero sin olvidar que su fin último es la «reconquista» de Ucrania. Eso, sobre el papel, porque la otra parte de la ecuación era el estado general —económico, social, político y anímico— en el que quedaría Rusia tras la contienda.

Lo cual nos lleva al último escenario que recogemos en estas páginas; uno que parecía poco probable pero no descartable por completo: la caída de Putin y su régimen. El presidente estadounidense Joe Biden manifestó pública —e involuntariamente — un deseo que estaba en la mente de muchos: «Por el amor de Dios: ese hombre no puede permanecer en el poder». Numerosas fuentes occidentales especularon sobre la salud mental del líder ruso; sobre su aislamiento entre un grupo reducido de acólitos y asesores; sobre la menor eficacia de un ejército ruso que se concebía como todopoderoso; sobre el descontento de una parte de la sociedad por la deriva de sus políticas —incluido el rechazo a la guerra— y, sobre todo, por el impacto que las sanciones occidentales pudieran tener sobre la ciudadanía de a pie. A ello se sumaban algunos paralelismos históricos. Fueron los compañeros del Partido Comunista los que destituyeron en 1964 a Nikita Jrushchov al frente de la Unión Soviética por haber provocado una gran crisis de seguridad internacional —la de los misiles de Cuba—, por haber generado un gran caos interno y por haber acumulado demasiado poder. Una situación no demasiado diferente a la de Putin en 2022. Sin embargo, el que un grupo de poderosos, alarmados por la deriva militar, económica e internacional del país, llegara a deponer a Vladímir Putin seguía pareciendo más un ejercicio de nostalgia de futuro que una posibilidad real.

La reconstrucción

En la proyección de cualquier futuro tras la contienda la primera cuestión era, pues, saber de qué hablábamos cuando nos referíamos a Ucrania. Era obvio que el país no sería el mismo con o sin el Dombás, tanto en extensión geográfica, demográfica o

económica, además del impacto emocional. La posibilidad de perder el acceso al mar en los puertos de Mariúpol y, tal vez Odesa, cambiaba drásticamente la configuración del espacio ucraniano.

El territorio en disputa desde 2014 en torno a la ciudad de Donetsk suponía un 5 por ciento del total ucraniano; albergaba un 10 por ciento de la población, generaba un 20 por ciento del PIB y un cuarto de las exportaciones.[4] Las reservas de carbón de la región se consideraban las cuartas mayores de Europa. Desde entonces, sin embargo, muchas minas fueron abandonadas. Descubrimientos posteriores demostraron que dicha región poseía una de las mayores reservas de litio del mundo, uno de los minerales esenciales para el desarrollo del coche eléctrico.

Sea como fuere, lo primero que había que abordar incluso antes de que terminara la guerra era la reconstrucción. La contienda dejó una devastación económica y física abrumadora. En las sesiones de la reunión de primavera del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, celebradas en abril en Washington, el primer ministro ucraniano, Denys Shmyhal, declaró que su país podría perder entre el 30 y el 50 por ciento de su PIB en 2022, cifras que están en línea con los propios cálculos del Banco Mundial.[5]

Desde el punto de vista físico, el ejército ruso causó una tremenda destrucción en todo tipo de infraestructuras estratégicas, pero también arrasó barrios residenciales y ciudades enteras, de las que Mariúpol se ha convertido en el caso más emblemático.

Hasta el 18 de abril, la agresión rusa había dañado o destruido u ocupado 23.000 kilómetros de carreteras, 37.000 kilómetros cuadrados de propiedades inmobiliarias, 406 guarderías, 206 instituciones médicas, 605 instituciones educativas, 154 fábricas, 68 edificios administrativos, 277 puentes, 11 bases aéreas militares, 17 aeropuertos, 2 puertos, 91 edificios religiosos y 115 edificios de

carácter cultural, según datos del KSE Institute, la unidad de análisis de la Kyev School of Economics. A través del proyecto «Rusia pagará»,[6] y en colaboración con la Oficina del Presidente y del Ministerio de Economía ucranianos y otros centros asociados, el KSE recopiló y analizó datos documentados procedentes de fuentes públicas y de notificaciones ciudadanas. En términos económicos, dichas pérdidas ascendían a casi 89.000 millones de dólares. Las pérdidas totales, incluidas las indirectas, como la caída del PIB, la paralización de las inversiones, la salida de mano de obra o los gastos extra en defensa y apoyo social, estarían entre los 564.000 y los 600.000 millones de dólares. A ello había que añadir el cese o la reducción de la producción de un buen número de empresas y el aumento de la deuda en el que incurrió el gobierno ucraniano para poder asumir el esfuerzo de la guerra. Sumando otras variables, Daniel Bilak, un antiguo asesor jefe de inversiones del primer ministro ucraniano, calculó que Ucrania necesitaría hasta un billón de dólares en su tarea de reconstrucción.[7]

¿De dónde saldrían los fondos para financiarla? En el propio nombre del proyecto «Rusia pagará» se encuentra parte de la respuesta. Según sus responsables, su objetivo era recopilar datos y evaluar daños con el fin de documentar crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos; documentar reclamaciones y demandas contra la Federación Rusa, y contra determinados individuos, en tribunales internacionales por la destrucción causada; y recibir reparaciones y compensaciones de guerra por parte del agresor para la reconstrucción de Ucrania.

Junto a ellos, otras voces abogaban también por exigir a Moscú asumir una parte considerable de dicho coste. Teniendo en cuenta que la invasión viola la carta de Naciones Unidas, Rusia estaría obligada a compensar a Ucrania. Hubo quien sugirió utilizar las

reservas internacionales rusas que han sido congeladas (hasta 630.000 millones de dólares), bajo diversos mecanismos.[8] Sin embargo, la idea de confiscar dichas reservas directamente podría plantear serios problemas legales. En su lugar, en la negociación que pusiera fin a la contienda se podría incluir la condición de que fuera Rusia la que pagara a Ucrania por las pérdidas como condición para descongelar esos activos.

Otra opción que se debatió en círculos académicos e intelectuales fue la de imponer un impuesto al consumo de petróleo y gas procedentes de Rusia[9] y destinar esa recaudación a Ucrania. Inicialmente el peso de la medida recaería en los consumidores europeos, pero a medida que los hidrocarburos rusos fueran siendo sustituidos por otros de otros lugares, Rusia tendría que absorber buena parte de esa carga para no perder cuota de mercado. Eso, siempre que los países europeos no acelerasen su desconexión de las fuentes energéticas rusas. El conocimiento paulatino de las atrocidades cometidas por el ejército ruso aumentó enormemente la presión para alcanzar tal objetivo.

La idea de un tipo de Plan Marshall para Ucrania se puso también encima de la mesa: el acceso a préstamos y subvenciones que facilitasen apoyo financiero por parte de socios y donantes internacionales, incluido el Fondo Fiduciario Multidonante del Banco Mundial.

Y se contempló la posibilidad de organizar una conferencia de donantes, una práctica habitual para situaciones de conflicto o catástrofes naturales. De hecho, la Comisión Europea, en colaboración con el primer ministro de Canadá y la organización Global Citizen, organizaron una en Varsovia el 9 de abril, bajo el lema «En pie por Ucrania», para ayudar a los refugiados y desplazados internos. La cita consiguió recaudar 9.100 millones de

euros. Unos días antes, el secretario de Defensa del Reino Unido había acogido la segunda conferencia internacional para ofrecer apoyo a las fuerzas armadas ucranianas.[10] Y el gobierno de la República Checa anunció su intención de convocar otra durante su presidencia rotatoria de la Unión Europea en la segunda mitad de 2022.[11]

Todo esto no incluye las ayudas directas, como los 2.000 millones de dólares con los que contribuyó la Administración Biden desde su llegada al poder en ayuda militar;[12] o los 1.200 millones de euros que aportó la Unión Europea para apoyar la resiliencia económica y financiera del gobierno ucraniano, a los que se sumaron otros 3.400 millones de prefinanciación para apoyar a los Estados miembros que acogían refugiados; o el paquete de emergencia de 550 millones de euros en ayuda humanitaria, entre otras cantidades.[13] Y es sólo una muestra inicial. Tales cifras son necesariamente incompletas y variarían con el paso de las semanas, pero dan una idea de la voluntad de los socios internacionales de respaldar económicamente el esfuerzo del gobierno y de la población ucranianos.

En este sentido, un documento publicado por el Centre for Economic Policy Research de Londres planteaba una serie de recomendaciones para canalizar la ayuda internacional y abordar la reconstrucción de Ucrania. Bajo el título «A Blueprint for the Reconstrucción of Ukraine»,[14] y utilizando como base otras experiencias históricas, su propuesta se basaba en los siguientes principios: poner a Ucrania en el camino de la adhesión a la Unión Europea; establecer una agencia europea para coordinar y gestionar la ayuda y los programas de reconstrucción; reconocer que el programa de reconstrucción de Ucrania debía estar en línea con los propios intereses que identificara el país; animar y facilitar los flujos

de capital extranjero y transferencias de tecnología; concentrar la ayuda en subvenciones más que en préstamos; y organizar la reconstrucción sobre el objetivo de lograr un futuro descarbonizado y una dependencia mínima en combustibles fósiles.

Parecía obvio también que la Unión Europea debía liderar buena parte del esfuerzo de la ayuda de todo tipo a Ucrania, y que su futuro sería radicalmente diferente si finalmente lograba su ingreso en la Unión, o no, y en qué plazos.

Desde hacía años, la relación venía marcada por el instrumento desarrollado por la Unión Europea para conectarse con su entorno inmediato, la Política Europea de Vecindad, y por el Acuerdo de Asociación firmado, finalmente, después de la revolución del Euromaidán. La primera, en general, había mostrado sus limitaciones, pues no había logrado su principal objetivo, que era garantizar la prosperidad y la estabilidad en las fronteras europeas.[15] Aun así, los más de 17.000 millones que, desde 2014, Ucrania había recibido de la Unión Europea en forma de subvenciones y préstamos sí habían contribuido a estabilizar su economía, a realizar reformas estructurales y a mejorar la vida de su ciudadanía.

Por su parte, el Acuerdo de Asociación facilitó que la Unión Europea se convirtiera en el principal socio comercial de Ucrania, con un 40 por ciento de su comercio exterior en 2019;[16] permitió mejorar la gestión energética —uno de sus resultados fue la rápida conexión a la red eléctrica europea, para reducir su dependencia de Rusia, al poco de comenzar la invasión—; estrechó los lazos educativos y culturales; y generó una mayor capacidad de resiliencia frente a la agresión rusa, entre otros logros.[17]

Los líderes europeos plantearon la creación de un Fondo Fiduciario de Solidaridad con Ucrania que sería gestionado por la

Comisión Europea y contaría con la garantía del presupuesto de la Unión. En el momento de escribir este texto, Bruselas estaba evaluando la cantidad de dinero con la que habría que dotar dicho fondo, así como posibles alianzas y otras fuentes. Entre ellas se encontrarían países como Australia y Corea del Sur, o instituciones como el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. [18]

La guerra, a su vez, puso fin drásticamente a la posición comunitaria de arrastrar los pies ante una posible ampliación, aumentó la presión por parte de Ucrania de formar parte del club comunitario y aceleró tiempos y procesos. Poco después de lanzarse la invasión rusa, Kiev solicitó iniciar los trámites para la adhesión. En su visita a la capital ucraniana, a comienzos de abril de 2022, la propia presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, entregó en mano al presidente Zelenski un documento técnico necesario para poner en marcha la solicitud. Apenas diez días más tarde, el líder ucraniano hacía entrega de dicho documento ya cumplimentado —que sirve a la CE para medir la preparación de un país para convertirse en candidato—, al embajador de la Unión Europea en Kiev. Sería finalmente el Consejo el que decidiera si otorgar o no a Ucrania el estatus de candidato. La rapidez con la que se cubrieron etapas no tiene parangón entre los procesos de otros países, pero la urgencia y el dramatismo de la situación justificaban la urgencia.

Estaba por ver si esa agilidad se mantenía. La posible incorporación de nuevos Estados llevaba años generando divisiones entre los miembros. Las complejidades que trajo la llamada «gran ampliación», en 2004, produjeron una fatiga que no parecía haberse superado. Es cierto que la adhesión de Ucrania —como las de Georgia y Moldavia, que también solicitaron iniciar sus procesos—

generaba un buen número de dificultades de todo tipo; como también lo es que suponía un agravio comparativo con otros países que llevan años «a la cola» de la candidatura comunitaria, como Serbia, Albania, Macedonia del Norte o Montenegro. Sin embargo, habría sido una seria ceguera volver a dejar a Ucrania en el limbo comunitario. Moralmente, habría significado desdeñar los valores que la Unión Europea dice defender —democracia, soberanía, derechos humanos— y por los que los ucranianos estaban luchando y muriendo. Políticamente, habría sido no saber leer los momentos excepcionales de la historia. En ese sentido, como dijo la propia Von der Leyen, era necesario ser creativos para adaptar procedimientos y modalidades. Más que una cuestión técnica, se trataba de una decisión política. Baste recordar, a modo de ejemplo, cómo la reunificación de las dos Alemanias, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, fue fruto de la firme voluntad y visión política del canciller Helmut Kohl, apoyado por un puñado de líderes europeos —entre ellos Felipe González— de aprovechar la oportunidad histórica. [19]

Hacia una nueva Ucrania

Junto a cómo se financiaría, la otra gran pregunta era qué modelo de reconstrucción se elegiría. Las experiencias procedentes bien de situaciones de posconflicto bien de desastres naturales recordaban que el esfuerzo de reconstrucción debía ir mucho más allá de recuperar las infraestructuras físicas; sería una ocasión para revisar y modernizar los esquemas de seguridad y las instituciones, para establecer sistemas de acogida para el regreso de los refugiados, y para identificar qué actores —gubernamentales y no gubernamentales, locales, nacionales e internacionales— participarían en ese proyecto.

No se trataba simplemente de volver a construir lo destruido, sino de pensar estratégicamente qué tipo de país se quería ser y diseñar un plan para conseguirlo. Y, aunque parezca innecesario apuntarlo, debían ser los propios ucranianos quienes lo hicieran.

En un interesante análisis, Cynthia Cook, del Center for Strategic and International Studies, ofrecía algunas ideas. [20] Lo primero había de ser la respuesta a la emergencia: atender las necesidades básicas de las personas, asegurarse de que tenían agua potable, electricidad, asistencia médica. Inmediatamente después deberían llegar los planes de recuperación. Y para ello era necesaria una visión: definir qué y cómo se quería el futuro. Era una tarea para el presidente Zelenski, que había impresionado ya al mundo con sus dotes de liderazgo y de comunicación, y su equipo. Pero no sólo de él.

La creación de una agencia de reconstrucción, con capacidad institucional y económica para contratar y gestionar presupuestos, y formada por un conjunto de especialistas técnicos suele ser un primer paso fundamental en este proceso. Entre sus funciones está formular la política de reconstrucción, decidir los derechos sobre tierras y propiedades, en el caso de que se hayan perdido, o seleccionar las tecnologías para las diferentes necesidades. Algunos ejemplos en los que tales tipos de agencia han ofrecido resultados positivos son las que se establecieron tras el terremoto de Aceh, en Indonesia, en 2016, o la Queensland Reconstruction Authority de Australia, creada como entidad permanente tras la serie de desastres naturales que azotaron Queensland en los veranos de 2010 y 2011. [21]

«La recuperación —afirmaba Cook— supone también siempre una oportunidad, para mejorar el pasado desde muy diferentes perspectivas». Era una ocasión, por ejemplo, para utilizar técnicas

de construcción verdes, que puedan contribuir a ahorrar energía y a reducir el uso de agua; o para introducir nuevas tecnologías en las nuevas escuelas y hospitales que sería necesario construir; para desplegar nuevas infraestructuras físicas y energéticas que respondieran a estándares sostenibles y modernos, poniendo a Ucrania en la vanguardia de la economía verde y digital.

Salvando todas las distancias, el caso de Puerto Rico era uno de los más emblemáticos. Su plan para abordar la devastación causada por el huracán María, en 2017, es utilizado a menudo como referencia. Uno de sus objetivos fue tratar de construir una economía competitiva que pudiera atraer no sólo a las personas desplazadas por el desastre, sino también a las que habían emigrado anteriormente. En su despliegue se identificaron una serie de objetivos a corto plazo (uno o dos años) y a largo plazo (de tres a once años).

Otro país que servía como referencia en la gestión de desastres naturales es Japón. Su vulnerabilidad y su larga experiencia en este terreno han generado una importante cultura y práctica de la prevención. Junto a ello, sus diversos planes nacionales, regionales y locales incluyen siempre la cuestión de cómo reconstruir mejor y la necesidad de asegurar una gobernanza inclusiva para lograrlo —con un papel fundamental de las comunidades locales—. Son modelos que podían ofrecer algunas pautas para el futuro de Ucrania tras el conflicto. [22]

También en este terreno, el papel de la Unión Europea sería crucial a la hora de apoyar el modelo por el que optara Ucrania al abordar su reconstrucción, tanto en lo que atañe a la ayuda que podría ofrecer como por servir de referencia directa. El plan europeo para la recuperación pospandemia, el Next Generation EU, recogía y reforzaba el objetivo de transformación verde y digital que ya

había esbozado Ursula von der Leyen al llegar a la Comisión. Apoyar a Ucrania en ese mismo sentido permitiría acelerar el alineamiento del país con el camino que aspiraba a recorrer la Unión Europea.

Sería necesario asimismo desplegar mecanismos que permitieran combatir la corrupción y asegurar la transparencia, tanto en el manejo de los fondos que recibiría Ucrania para su reconstrucción como en su propia gestión estructural. Establecer desde el principio métricas y sistemas de evaluación eficaces que permitieran hacer seguimiento de lo recibido y lo gastado debía estar incluido en el propio diseño de los planes de recuperación. La corrupción había sido tradicionalmente uno de los eslabones más débiles de la gobernanza ucraniana y un escollo importante a la hora de alcanzar los estándares exigidos por la Unión Europea. Como lo eran respetar el Estado de Derecho y contar con tribunales independientes.

El factor humano

Toda estrategia de reconstrucción física y económica no tendría sentido sin tener en cuenta la situación y la realidad de la población.

Hacía décadas, desde la Segunda Guerra Mundial, que el mundo no asistía a un movimiento de tantas personas en un tiempo tan corto. Dos meses después de iniciarse el ataque ruso a Ucrania, más de cinco millones de personas habían salido del país y más de siete millones se habían visto obligadas a desplazamientos internos, según ACNUR, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados.[23] Las autoridades ucranianas denunciaron, asimismo, el traslado forzoso de decenas de miles de ciudadanos a campos rusos.[24]

A ello se sumaba la cantidad aún desconocida de fallecidos por el conflicto, tanto civiles como militares. Las cifras oficiales no reflejaban de ninguna manera la dimensión de la tragedia. El asedio continuado a ciudades como Mariúpol, el goteo de descubrimientos de fosas comunes, el paulatino conocimiento de atrocidades cometidas por el ejército ruso a media que las tropas ucranianas iban reconquistando territorio, junto con los caídos en combate —de ambos bandos— hacían temer un balance final insoportable. Como en cualquier guerra, el auténtico drama es el humano. Nada justificaba semejante poder de destrucción y desprecio por la vida.

Se ha destacado hasta la saciedad que, al contrario que en crisis anteriores, la Unión Europea supo reaccionar de manera decidida y a tiempo a la llegada de refugiados procedentes de Ucrania; la solidaridad se extendió por todo el continente. Desde el primer momento todos los países fronterizos organizaron contingentes de acogida y la Unión tomó medidas excepcionales. Otro capítulo de esta obra se ocupa específicamente de la crisis de refugiados; las reflexiones que siguen se centran en el retorno a una Ucrania en paz y las complejidades que la reconstrucción implicaría para la población.

La historia demostraba que una parte de los que habían salido no volverían. Según los datos recogidos por ACNUR, de los casi 21 millones de refugiados que se registraron entre 2016 y 2021, algo más de un 10 por ciento (2,1 millones) pudieron regresaron a sus hogares en esos años; otros 267.000 se naturalizaron en el país de acogida.[25] Lógicamente, dependería de la duración del conflicto, de las facilidades que encontraran para regresar y del acomodo que hallaran en los lugares de acogida.

Ucrania ya tenía un alto porcentaje de migración antes de la guerra; de carácter económico, desde la independencia del país, en

1991, y desplazamientos a raíz del conflicto en el Dombás, desde 2014. Precisamente Polonia, el país que más refugiados estaba recibiendo desde la invasión, había sido tradicionalmente un destino preferido para la emigración ucraniana. Según el Banco Nacional de Polonia, en 2018 recibía una media de 900.000 trabajadores ucranianos, que contribuyeron en un 11 por ciento al crecimiento polaco entre 2014 y 2018. [26]

Los que sí desearan regresar tras el conflicto necesitarían poder encontrar un lugar donde reiniciar sus vidas. Algunos podrían retornar a sus hogares; otros se encontrarían con que sus casas habían sido arrasadas; o, también, que la ciudad o el pueblo donde vivían hubiera quedado en manos rusas y que, por tanto, no quisieran ni pudieran volver.

Desde finales de marzo, diversas ONG informaban de un número creciente de familias ucranianas —mujeres y niños, sobre todo—; hasta cerca de 900.000, según algunas fuentes, [27] que estaban regresando a Ucrania. El repliegue ruso de algunas zonas del país y la convicción de que la guerra iba a ser larga los hizo preferir el riesgo de vivir en un país en guerra que hacerlo como refugiados en uno ajeno.

La planificación postconflicto debía tener en cuenta todas esas variables: cómo apoyar el regreso de refugiados y desplazados a sus hogares; cómo y dónde alojar mientras avanzaba la reconstrucción a aquellos que se habían quedado sin vivienda; cómo orientar la educación para generar el tipo de profesionales necesarios para la nueva etapa del país. Una ventaja de Ucrania es que contaba con un sistema educativo sólido y que destacaba en materias como informática. También era importante diseñar planes para recuperar a la diáspora que, en muchos casos, podría aportar capacidades con las que no contaba el país.

A las cuestiones de tipo logístico y físico había que sumar la necesidad de ofrecer cobertura y tratamientos para la salud mental. El estrés postraumático es una de las principales consecuencias de cualquier conflicto y a menudo no se tienen la sensibilidad ni los recursos para incluirlo en los planes de recuperación. El hecho de la cercanía geográfica y emocional con el agresor añade gravedad a esta dimensión. Hasta 11 millones de rusos tenían familia en Ucrania al comenzar el conflicto. El desgarro que supuso la negativa de muchos de ellos a reconocer el daño infligido por su país y las rupturas personales que ello implicó iban a ser traumas difíciles de superar en generaciones.

Mención especial merece también la situación de las mujeres. Junto con los niños, formaban el gran grueso en el conjunto de refugiados y desplazados debido, en parte, a que el gobierno ucraniano decretó que todos los varones de entre dieciséis y sesenta años que tuvieran menos de tres hijos debían permanecer en el país para luchar. Desde el inicio de la acogida, numerosas organizaciones denunciaron y alertaron contra la acción de traficantes dispuestos a aprovecharse de la vulnerabilidad de quienes huían de la guerra. Asimismo, se denunciaron agresiones sexuales y violaciones cometidas por los soldados rusos en los lugares ocupados.

Muchas otras mujeres permanecieron en Ucrania; de hecho, representaban el 80 por ciento de los trabajadores sanitarios y de cuidados. Desde el lado político, el rostro más visible era el de Olga Stefanishina, viceprimera ministra para la Integración Euro-Atlántica en el gobierno ucraniano.

En cualquier caso, en materia de género Ucrania tenía aún un largo camino por recorrer. Pese a modestos avances logrados en los últimos años, se encontraba en el puesto 74, entre 156 países, en el

Índice Global de Desigualdad de Género del Foro Económico Mundial.[28] Por eso era sumamente necesario que los planes de reconstrucción contaran entre sus principios fundamentales la igualdad de género. Está más que demostrado que la participación de las mujeres en la recuperación contribuye a que esta sea más eficaz y sostenible.

10

El derecho internacional, el derecho humanitario y la guerra

Félix Vacas Fernández,
profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid

Consideraciones previas

Hablar de Derecho y guerra es, en primer lugar y sobre todo, hablar de Derecho y poder, de justicia y fuerza, y de la estrechísima relación que existe entre ambos; en realidad, es hablar del significado mismo del Derecho, su sentido y función principal en cualquier sociedad, interna o internacional. Y es que, como nos mostró de forma magistral Blaise Pascal en sus *Pensées*, ya en 1670, la relación entre poder y Derecho es inescindible, pues detrás de toda norma está el poder:

> Es justo que lo que es justo sea obedecido; es necesario que lo que es más fuerte sea obedecido. La justicia sin la fuerza es desobedecida, porque siempre hay malos. La fuerza sin la justicia es discutida. Hay pues, que poner juntas la justicia y la fuerza, y para ello hacer que lo que es justo sea fuerte o que lo que es fuerte sea justo.

> La justicia está sujeta a discusión. La fuerza es fácilmente reconocible y no admite discusión. Por eso no se ha podido dar fuerza a la justicia, porque la fuerza ha contradicho a la justicia y ha dicho que era injusta, y ha dicho que era ella la que era justa. Y así, al no poder hacer que lo que es justo fuese fuerte, se ha hecho que lo que es fuerte sea justo. [1]

Como vemos, en el primer párrafo Blaise Pascal coloca justicia y fuerza en un mismo nivel, al menos teórico, con el objetivo de subrayar dicha inescindible relación. Sin embargo, en el segundo párrafo, el autor francés desciende a la realidad para constatar que, ahí, en el duro suelo de los hechos, la fuerza se sitúa por encima de la justicia, pues es ella la que acaba por determinar lo que es justo y no al revés; haciendo, en fin, que *la Justicia doble su rodilla ante la fuerza*.

Por ello, la absoluta libertad que aparentemente existe en el estado de naturaleza, en una sociedad no regida por el Derecho, es sólo aparente, pues gozan de ella únicamente los más fuertes, como nos recuerda Montesquieu en su *Espíritu de las leyes*, porque la verdadera libertad para todos es la que nos da la Ley, el Derecho. En efecto, el límite al poder político que permite la libertad de los sujetos en una sociedad lo asegura el imperio de la Ley —*Rule of Law*—, que impone el sometimiento de los gobernantes al Derecho.

Y es que, si queremos huir del despotismo, también en el ámbito internacional; si no queremos parecernos a los indios de la Luisiana que para coger la fruta cortaban los árboles —tal como definiera *despotismo* Montesquieu en una bella, pero si lo pensamos bien, terrible imagen—, [2] si queremos salir de esa sociedad sin ley que es el estado de naturaleza, debemos construir sociedades regidas por el Derecho, donde el poder sea limitado y sometido al Derecho; donde, en fin, se coloque a la justicia por encima del poder, haciendo que éste doble su rodilla ante el Derecho, tal y como nos explicara el filósofo de Königsberg, hoy Kaliningrado (Rusia),

Immanuel Kant en su opúsculo de 1795, pero que resulta tan actual por tantas razones, *Sobre la paz perpetua*:

> El derecho de los hombres debe mantenerse como cosa sagrada, por grandes que sean los sacrificios del poder dominante. En este asunto *no se puede partir en dos e inventarse la cosa intermedia (entre derecho y utilidad)* de un derecho condicionado por la práctica; *toda política debe doblar su rodilla ante el derecho*. [3]

De este modo, el anti-Maquiavelo que es Kant defiende que los medios deben ser acordes con los fines, incluso cuando de lo que se trata es de alcanzar los fines más loables. Y es que, como muy bien subraya Mohammed Bedjaoui, situándonos ya en el ámbito del Derecho Internacional, «el fin, incluso el fin más noble, no puede justificar la utilización de cualquier medio», [4] porque, como se pregunta a continuación, «¿podemos concebir que, en este marco, normas tan fundamentales como las existentes hoy sobre el Derecho de la guerra, el Derecho humanitario o los Derechos del hombre... puedan ser ignoradas?». [5]

Y es que, en Derecho Internacional Contemporáneo, al menos desde 1945 con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, podemos decir que algunos elementos de un *Rule of Law* internacional son reconocidos generalmente por los Estados miembros de la comunidad internacional como elementos necesarios para un sistema aceptable que regule las relaciones internacionales a través de la aplicación de reglas jurídicas. En concreto, se pueden identificar cuatro elementos que conforman, o deberían conformar, el contenido del *imperio de la ley* en su vertiente internacional: un ordenamiento jurídico internacional completo y claro, la igualdad ante la ley de todos los sujetos de dicho ordenamiento, la efectiva aplicación del Derecho y, finalmente, la ausencia de poder arbitrario.

En efecto, salir del estado de naturaleza —en el que la sociedad internacional ha vivido durante toda su etapa clásica, al menos hasta la creación de la Sociedad de Naciones al finalizar la Primera Guerra Mundial y el primer intento, por más que fallido, de construir un sistema de seguridad colectiva— a través de un contrato social que establezca, de un lado, la prohibición general del uso de la fuerza y, de otro, que identifique a la autoridad que monopoliza el uso legal, y por consiguiente legítimo, de la violencia —porque, como nos dijera Blaise Pascal, «siempre hay malvados»— supone crear un sistema de seguridad colectiva que, por definición, se aplica a todos y es igual, en el contenido y en la interpretación de las normas, para todos los Estados, iguales ante el Derecho tal y como proclama el artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas.

Veamos, en lo que sigue, cuáles son esas normas jurídicas internacionales, y su interpretación, que regulan tanto el uso genérico de la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales —*ius ad bellum*— como su uso específico en conflictos armados —*ius in bello*—, que están vigentes y, por consiguiente, son aplicables al conflicto armado de Ucrania.

El debilitamiento del régimen jurídico internacional del uso de la fuerza tras el final de la Guerra Fría: ¿retorno desde el *ius contra bellum* establecido en la Carta de las Naciones Unidas en 1945 a un *ius ad bellum* cuasigeneral?

Tras el fracaso del primer intento de crear un sistema de seguridad colectiva con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, al finalizar ésta se crea el segundo, y definitivo —no debemos olvidar que con el

lanzamiento por Estados Unidos de las bombas nucleares en Hiroshima y Nagasaki todo cambia, anulando cualquier margen de error en este sentido puesto que una Tercera Guerra Mundial sería la última de la Humanidad— sistema de seguridad colectiva, el establecido en la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Así, tal y como se subraya en el Preámbulo:

> *Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos* a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, [...] a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común.

Y ese *interés común*, claro está, no lo puede fijar un solo Estado, por poderoso que sea —Estados Unidos, Rusia o China—, ni siquiera un grupo de Estados —OTAN, CEI, UE...—, sino la autoridad que los miembros de la comunidad internacional institucionalizada —ONU— han acordado: el Consejo de Seguridad, que es el que monopoliza la decisión del uso lícito, y por consiguiente legítimo, de la fuerza en Derecho Internacional Contemporáneo.

El segundo elemento imprescindible de todo sistema de seguridad colectiva, la prohibición general del uso de la fuerza a los sujetos de la sociedad en la que se aplica, viene establecido en el artículo 2.4 de la Carta:

> Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

Dicha prohibición es, en principio, general, pero no absoluta, porque la propia Carta establece expresamente dos excepciones a la misma: la legítima defensa, válvula de escape del sistema, y la

autorización de su uso por parte del Consejo de Seguridad con base en el Capítulo VII de la misma, verdadero corazón del sistema de seguridad colectiva. En consecuencia, y, de nuevo, en principio sólo habría dos vías legales para el uso de la fuerza en Derecho Internacional: cuando la autoridad que monopoliza el uso lícito de la fuerza, el Consejo de Seguridad, así lo determina con base en el artículo 42 de la Carta ante una situación específica que califique como «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión»; o en legítima defensa ante un ataque armado previo, según reconoce el artículo 51 de la Carta:

> Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Se establece así una regulación muy estricta, rígida y sin fisuras aparentes del uso de la fuerza en Derecho Internacional, buscando erradicar su uso y «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra». Se pasa con ello del *ius ad bellum* al *ius contra bellum*, por utilizar la terminología clásica.

Sin embargo, con el paso del tiempo esta regulación sobre el uso de la fuerza comenzó a resultar demasiado rígida a los Estados más poderosos, que ya durante la Guerra Fría comenzaron a intentar flexibilizarla. Precisamente con el final del mundo bipolar, en los primeros años noventa, y con el aparente establecimiento de un sistema unipolar en torno a Estados Unidos, entonces única superpotencia mundial, los intentos de flexibilización del sistema de seguridad colectiva comenzarían a devenir más intensos, primero a nivel teórico, pero muy pronto aplicados en la práctica, generando así un debilitamiento del régimen jurídico del uso de la fuerza que,

utilizado en beneficio de unos determinados Estados, y de sus intereses, tratarán de establecer nuevas vías para el uso lícito de la fuerza y/o ensanchar las ya existentes. Vías que, a partir de su efectiva creación, podrán ser utilizadas y transitadas por todos, no sólo por ellos; puesto que, como hemos visto, el Derecho, sus normas, sea cual sea su contenido y la interpretación que de ellas se haga, es igual para todos y, por consiguiente, todos, no unos sí y otros no, van a poder utilizarlo cuando así convenga a sus intereses.

Intento de flexibilización que ha sido profundo y que afecta tanto a la prohibición general del uso de la fuerza como a la vía excepcional de la legítima defensa. Así, en relación al artículo 2.4 de la Carta, alguna doctrina —especialmente francesa y anglosajona— comenzó a realizar una interpretación limitativa de la prohibición en él contenida, de acuerdo con la cual, la parte final del artículo —«contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas»— se entendía no en el sentido que siempre se le había dado de subrayar la generalidad de la prohibición, queriendo decir «en ningún caso»; sino de forma limitativa, entendiéndolo como que sólo en esos tres casos el uso de la fuerza estaría prohibido, estando permitido en cualquier otro. Se transformaba así la prohibición general en una habilitación general del uso de la fuerza salvo en esas tres concretas circunstancias prohibidas.

Si a ello le añadimos que dentro de los Propósitos de las Naciones Unidas se encuentra «el respeto a los derechos humanos» (artículo 1.3), un uso de la fuerza por parte de uno o varios Estados que no vaya dirigido ni contra la integridad territorial ni la independencia política del Estado contra el que se utiliza ni contra los Propósitos de la Organización, sino, antes bien, a favor de

que se cumpla uno de sus Propósitos, el respeto de los derechos humanos, sería no sólo lícito sino incluso un derecho: el llamado «derecho de intervención o injerencia humanitaria».

Obviamente, dicha interpretación implicaba transformar de manera radical el sistema de seguridad colectiva al convertir la prohibición general en un permiso general de usar la fuerza. Pero, lo que es peor, dicha doctrina del derecho de intervención humanitaria no se quedó en los libros, sino que fue llevada a la práctica cuando en 1999 la OTAN usó la fuerza armada contra la entonces denominada Federación Yugoslava —todavía formada por Serbia y Montenegro— en la conocida como guerra de Kosovo. Dado que el Consejo de Seguridad no había autorizado a la OTAN ese uso de la fuerza, de un lado, y, de otro, la Federación Yugoslava no había atacado a ningún Estado —mucho menos a un miembro de la OTAN —, por lo que la legítima defensa no podía aplicarse; de acuerdo con la interpretación tradicional de la prohibición contenida en el artículo 2.4, estaríamos ante un uso ilícito de la fuerza contra un Estado soberano, que, al ser grave, cabría calificar de agresión.

Sin embargo, la OTAN y sus países miembros recurrieron al argumento de la intervención por razones de humanidad como justificación de la licitud de su uso de la fuerza contra la Federación Yugoslava. Se abría con ello una tercera vía para el uso lícito de la fuerza que venía a flexibilizar de manera considerable su régimen jurídico. Y ello porque afectaba de lleno a la seguridad jurídica en la materia dado que, frente a la interpretación tradicional de la prohibición general, que es clara y que no conlleva problemas hermenéuticos posteriores, la interpretación permisiva está plagada de problemas interpretativos, porque ¿qué significa usar la fuerza «contra la integridad territorial» de un Estado? ¿Qué «contra la independencia política de cualquier Estado»? En el caso de la

guerra de Kosovo, más adelante supimos que sí, que ese uso de la fuerza fue contra la integridad territorial de Serbia, como veremos después.

Y, sobre todo, ¿cuándo una intervención militar tiene naturaleza o finalidad «humanitaria»? ¿Cuándo va dirigida a garantizar el respeto de los derechos humanos? ¿Quién lo determina? ¿Quién lo decide? ¿El Estado o Estados que usan la fuerza contra otro Estado soberano? Y es que, no deberíamos nunca olvidar que los Estados, todos los Estados, tienen intereses y que los derechos humanos, los argumentos humanitarios, están muy abajo —si uno es optimista— o simplemente no están —si uno es pesimista— en la agenda de intereses de los Estados, de todos los Estados. Y es que para los Estados, para todos los Estados, los derechos humanos, los argumentos humanitarios no son nunca razones para la acción sino siempre coartadas para la acción.

Junto a ello, una segunda línea de ataque, más destructiva si cabe para el sistema de seguridad colectiva, se dirigió a ampliar el concepto de *legítima defensa* a través de la llamada *doctrina de la legítima defensa preventiva*. Si bien no se trata de un argumento nuevo, pues ya lo utilizó Israel en 1967 para tratar de justificar su uso de la fuerza en la guerra de los Seis Días contra Egipto y Siria, su generalización al incorporarse a las estrategias de seguridad de las grandes potencias militares se produjo a partir de su utilización por parte del presidente Bush, hijo, para tratar de justificar la legalidad del uso de la fuerza de Estados Unidos contra Irak a partir de 2003 y la posterior invasión y ocupación militar de ese Estado soberano. A partir de esa práctica, la doctrina de la legítima defensa preventiva se incorporó oficialmente tanto a la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos como, pocos meses después, a la de Rusia.

¿En qué consiste y por qué es tan grave? Como es bien sabido, el concepto tradicional de legítima defensa requiere para su activación de un ataque armado previo. Ello, además de ser expresamente exigido por el artículo 51 de la Carta, deriva de manera lógica del significado mismo de la palabra *defensa*: uno se defiende de algo que ya existe, de un ataque que se está produciendo; si usa la fuerza en primer lugar, no se está defendiendo sino atacando primero. Por ello hablar de *legítima defensa preventiva* es una *contradictio in terminis*, un oxímoron como *luminosa oscuridad* o *estruendoso silencio*, sólo que sin significado poético, como licencia literaria, sino bien real, terriblemente real y con gran potencial disruptivo a nivel jurídico.

Y es que, más allá de lo lingüístico, el problema esencial de la doctrina de la legítima defensa preventiva es que destruye la seguridad jurídica y con ello el propio sistema de seguridad colectiva. Porque lo que implica es desplazar al futuro el hecho fáctico fundamentador del uso de la fuerza en legítima defensa. Pero el futuro, como sabemos, es por definición, por su propia naturaleza, incierto, no está escrito y no se conoce. Así, al fundamentar el uso de la fuerza presente, éste sí bien real y cierto, en la legítima defensa ante un hipotético ataque futuro, se abre la puerta a que cualquier argumento sea válido y suficiente para alegar *legítima defensa preventiva*, ensanchando *ad infinitum* la vía excepcional de legalidad del uso de la fuerza en legítima defensa.

Y no se trata sólo de que con ello se viola la regla interpretativa fundamental referida con el latinajo *sceptio est strictisimae interpretationis*, que por supuesto; el problema es que, si se acabara aceptando dicha doctrina, abandonaríamos el *ius contra bellum* volviendo a un *ius ad bellum* general, pues la prohibición general del

uso de la fuerza contenida en el artículo 2.4 de la Carta tendría una excepción ilimitada en el concepto preventivo de la legítima defensa.

De esta forma, la práctica de Estados Unidos tras el final de la Guerra Fría, en principio y en aquel momento —década de los noventa y primeros años del siglo XXI— única superpotencia mundial, no debemos olvidarlo, dirigida a flexibilizar al máximo el estricto régimen jurídico del uso de la fuerza establecido por el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas, podía parecer lógica desde la perspectiva realista, de los intereses de esa única superpotencia mundial en un mundo unipolar. Pero hubo dos cosas que ni Estados Unidos, ni el resto de Estados occidentales aliados —especialmente el Reino Unido y los miembros de la Unión Europea—, que le acompañaron y apoyaron en ese empeño, tuvieron en cuenta.

De un lado, la más relevante porque es jurídica, es que el Derecho, cualquiera que sea el contenido de sus normas, cualquiera que sea la interpretación que se les dé, es el mismo para todos los sujetos a los que se les aplica; en el caso del Derecho Internacional, a todos los Estados tal y como hemos visto aplica, como no puede ser de otro modo, el artículo 2.1 de la Carta: principio de igualdad soberana de los Estados.

De otro, en el plano político-estratégico, que el mundo unipolar surgido del final de la Guerra Fría no iba a ser eterno; en realidad, no duró mucho. Así, el declive, por más que paulatino y lento, en todos los sentidos —político, económico, militar, moral...— de la durante unos breves años única superpotencia, unido al paralelo ascenso, también paulatino, de nuevas potencias —la recuperación, por más que limitada y parcial, de Rusia y el incuestionable ascenso de China— han hecho que nos adentremos en un mundo multipolar que se encuentra, además, en una situación enormemente fluida.

Si unimos ambas, eso quiere decir que la nueva vía creada para el uso lícito de la fuerza por el llamado «derecho de intervención humanitaria» a partir de la guerra de Kosovo, junto a la ampliación ilimitada del concepto de *legítima defensa* al incluir la preventiva, pueden ser utilizadas potencialmente por cualquier otro Estado, pues el Derecho es igual para todos; y realmente lo van a ser —lo están siendo ya desgraciadamente en el caso de Ucrania— por otras potencias, pues Estados Unidos ya no es la única.

Por ello, los dos argumentos jurídicos utilizados por Rusia para tratar de justificar la licitud de su uso de la fuerza contra Ucrania son: el derecho de intervención humanitaria —la supuesta persecución consistente en la limpieza étnica y/o genocidio contra los habitantes del Dombás, étnica y lingüísticamente rusos y por serlo—, y la legítima defensa preventiva —ante la posibilidad, cierta, de la incorporación de Ucrania a la OTAN, pues, de un lado, en 2008, en la cumbre de Bucarest, la OTAN invitó oficialmente a Ucrania y Georgia a unirse a ella y, de otro, a partir del cambio abrupto de gobierno derivado de las revueltas conocidas como Euromaidán, el nuevo poder en Ucrania de ellas surgido incorporó a su nueva Constitución el objetivo de incorporarse a esa alianza militar; y, a partir de ahí, la posibilidad, obviamente incierta pues el futuro no está escrito, de que Ucrania ataque a Rusia.

Y no nos engañemos, la cuestión no reside en determinar si ambos argumentos son o no reales; el problema está en que se ha flexibilizado el régimen jurídico del uso de la fuerza hasta tal punto que ya no prohíbe nada.

Hay, sin embargo, otra opción, otra posición a adoptar posible. La de defender el régimen jurídico del uso de la fuerza primigenio, en su interpretación rígida tradicional; defender que el artículo 2.4 de la Carta establece una prohibición general del uso de la fuerza que

sólo admite dos excepciones: la legítima defensa, entendida únicamente como respuesta ante un ataque armado ya iniciado —lo que incluye la llamada legítima defensa interceptiva (*pre-emptive*, en inglés)—, y la autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad a través de una resolución del Capítulo VII de la Carta. Rechazando, por consiguiente, por ilegales tanto el mal llamado «derecho de intervención humanitaria» como la mal llamada «legítima defensa preventiva».

Ello supone calificar el uso de la fuerza por parte de Rusia contra Ucrania de ilegal, de violación grave del artículo 2.4 de la Carta, que, al contener una norma de *ius congens*, una norma imperativa de Derecho Internacional General, implica la comisión de un crimen internacional: el crimen de agresión, tal y como viene definido en la resolución de la Asamblea General 3314 (XXIX), de 1974, y en el artículo 8 bis del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Ello supone, también y por las mismas razones, calificar, entre otras, el uso de la fuerza de la OTAN contra Kosovo en 1999 y de Estados Unidos contra Irak a partir de 2003 como agresiones internacionales por violación grave de la norma de *ius cogens* contenida en el artículo 2.4 de la Carta.

Ello supone asimismo que cualquier conquista territorial derivada del uso de la fuerza —siempre ilícita en un sistema regido por el *ius contra bellum*, como acabamos de ver— es nula de pleno derecho y no puede reconocerse nunca como legal. Sin embargo, como sabemos, también en relación a esta muy relevante consecuencia jurídica derivada de la ilegalidad del uso de la fuerza, la práctica reciente de determinados Estados, especialmente occidentales, resulta, cuanto menos, inconsecuente.

Así, el reconocimiento de la conquista por Israel de los Altos del Golán y de Jerusalén Oriental, o el reconocimiento de la conquista

territorial del Sahara Occidental por Marruecos realizados por Estados Unidos durante la presidencia Trump, no revocados, antes al contrario, por el presidente Biden, al que cabe añadir en el caso del Sahara Occidental la reciente posición anunciada por el gobierno de España en ese mismo sentido —especialmente grave pues se trata, como sabemos, de la potencia colonial del pueblo saharaui, invadido y ocupado por Marruecos—, por mencionar sólo algunos ejemplos, muestran la quiebra del sistema también en lo que a las consecuencias jurídicas de la violación de la prohibición del uso de la fuerza se refiere.

El final de la estructura de seguridad de Europa establecida por consenso en el acta final de Helsinki de 1975

Una segunda cuestión jurídica relevante que se plantea en el contexto de la guerra de Ucrania, aunque, como veremos, también viene de lejos, es el cuestionamiento, si no directamente la invalidación de la estructura de seguridad de Europa. Es importante destacar que, en los primeros años setenta, en plena Guerra Fría, todos los Estados europeos —tanto del bloque occidental como del este y también los neutrales— se reunieron, junto a Estados Unidos y Canadá, en Helsinki en el marco de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), adoptando por consenso el Acta Final de Helsinki en 1975 y, dentro de ella, el conocido como *Decálogo de Helsinki*, verdadera piedra angular de dicha estructura.

Pues bien, de los diez principios en él contenidos, resultan especialmente relevantes los cuatro primeros: i) igualdad soberana,

respeto de los derechos inherentes a la soberanía, ii) abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, iii) inviolabilidad de las fronteras y iv) integridad territorial de los Estados.

Los dos primeros principios vienen a reiterar los principios establecidos en los artículos 2.1 y 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, a los que ya nos hemos referido; aunque, precisamente por el debate abierto a raíz de la guerra de Kosovo de 1999 en torno al llamado «derecho de intervención humanitaria» —utilizado entonces por la OTAN y posteriormente por Rusia en junio de 2008 en relación con Georgia, a partir de 2014 en la región ucrania del Dombás y desde febrero de 2022 respecto a la guerra de Ucrania—, conviene subrayar que en el segundo principio se dice: «No podrá invocarse ninguna consideración que pueda servir para justificar el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en contravención de este principio». Lo cual deja nítidamente claro que, al menos hasta 1999, para todos los países firmantes del Acta Final de Helsinki la prohibición del uso de la fuerza era general, *sin que se pudiera invocar ninguna consideración que pudiera servir para justificar el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en contravención de este principio*.

Junto a ello, los principios de intangibilidad de las fronteras y de integridad territorial de los Estados también han sido frontalmente violados en Europa; pero no únicamente y, sobre todo, no en primer lugar, por Rusia, quien sin duda lo ha hecho. El Decálogo de Helsinki comenzó a ser violado —en su principio segundo— desde 1999 cuando la OTAN agredió el Estado soberano europeo entonces denominado Federación Yugoslava —Serbia y Montenegro— en la guerra de Kosovo, y continuó siendo violado a partir de febrero de 2008 cuando Kosovo proclamó de manera unilateral la independencia de Serbia y, en los días siguientes,

prácticamente todos los Estados de la Unión Europea, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá se precipitaron a reconocer dicha independencia unilateral.[6] Conviene subrayar que esos países fueron los mismos que apenas nueve años antes habían usado ilícitamente la fuerza contra Serbia en la guerra de Kosovo y provocado con ello la pérdida *de facto* del control de su provincia.

Con ello los principios 2, 3 y 4 del Decálogo de Helsinki saltaban por los aires y con ellos toda la estructura de seguridad de Europa construida en Helsinki. A partir de entonces Rusia oficialmente se sintió desvinculada, no obligada por unos principios tan flagrantemente violados, por un decálogo que ya era papel mojado. A los cuatro meses de tales acontecimientos, los tanques rusos estaban en territorio georgiano —Osetia del Sur—, seis años después en Crimea y el Dombás, y en 2022 en el resto de Ucrania.

El *ius in bello* en su aplicación al conflicto armado de Ucrania

El DIH es uno de los sistemas normativos del Derecho Internacional más completos y complejos, construido con especial cuidado y finura jurídicas. No en vano sus normas se dirigen a limitar la actuación de los Estados en los conflictos armados, cuando, como a nadie se le escapa, los intereses más vitales de cada país en liza están en juego. Ello hace que el estudio del DIH siempre acaba ahondando el sentimiento de insatisfacción en el estudioso; y ello, al menos, por dos razones.

De un lado, porque desde el primer momento se debe desechar la idea —radicalmente errónea, pero a la que nos podría llevar la existencia de un sistema normativo, como digo, complejo, extenso y

muy bien construido— de que nos encontramos ante un fenómeno, las guerras, jurídicamente controlado, limpio. Y nada más lejos de la realidad: ayer, hoy, siempre, parafraseando a Eric David, «aún limpia y conducida respetando la legalidad prevista, la guerra sigue siendo sucia. De una suciedad absoluta». [7]

De otro, porque ¿quién no ha tenido la sensación de que nos encontramos ante una *contradictio in terminis* al hablar de «Derecho de los Conflictos Armados», ¿de un Derecho que regula las guerras? Así, Cicerón ya escribió, en el año 52 a. C. en su obra *Pro Milone*, que «en medio de las armas, las leyes callan». En el siglo XIX, el prusiano Carl von Clausewitz, en *De la guerra*, diría que «uno no sabría cómo introducir un principio moderador en la filosofía de la guerra sin caer en el absurdo».

Y, sin embargo, hay que reconocer que el DIH ha experimentado una clara, profunda e intensa evolución desde su nacimiento, en la segunda mitad del siglo XIX, hasta hoy, con el fin último de proteger la dignidad humana en conflictos armados.

Todo el complejísimo, y muy amplio ya, edificio del DIH —de imposible explicación en unas pocas páginas— se ha levantado sobre una serie de principios que lo sostienen e informan y que derivan de un principio esencial: *el principio de necesidad militar*. De acuerdo con él, será lícita cualquier actuación que pueda justificarse por la «necesidad militar»; mientras que, si no existe dicha «necesidad», ese acto será ilícito. Como afirma Jean Pictet: «La antigua divisa de la guerra “haz a tu enemigo todo el daño que puedas infligirle”, ha sido sustituida por la nueva norma “no hagas a tu enemigo más daño que el que exige la finalidad de la guerra”». [8]

El principio de necesidad militar posee una función ambivalente. De un lado, está en el origen mismo del *ius in bello*: una vez aceptado, los Estados tuvieron que admitir que en la guerra no todo

valía; sino que, al menos, aquello que causaba daños superfluos e innecesarios, por no responder a la lógica de la *necesidad militar*, debía ser prohibido y, por consiguiente, el hacerlo sería considerado ilegal y perseguido.

De otro lado, sin embargo, este principio es la fuente de buena parte de la insatisfacción que genera el DIH. Y es que, al mismo tiempo que fundamento último de sus normas, este principio funciona como límite a ellas: y es que, basta con argumentar, más o menos sólidamente, que la acción bélica concreta en cuestión responde a una *necesidad militar* para justificar su legalidad.

Así, por poner un ejemplo, adecuado a lo que está ocurriendo en la guerra de Ucrania, el artículo 51 del Protocolo I a las 4 Convenciones de Ginebra, consagrado a la protección de la población civil, prohíbe los ataques indiscriminados en su párrafo 4. Sin embargo, el párrafo siguiente, que entra a especificar qué se debe entender por *ataque indiscriminado*, dirá:

> Se considerarán indiscriminados, entre otros, los siguientes tipos de ataque:
>
> a) los ataques por bombardeo, cualesquiera que sean los métodos o medios utilizados, que traten como objetivo militar único varios objetivos militares precisos y claramente separados situados en una ciudad, un pueblo, una aldea u otra zona en que haya concentración análoga de personas civiles o bienes de carácter civil;
>
> b) los ataques, cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

En el primer caso, no se prohíbe todo bombardeo de una ciudad, pueblo o aldea; sino tratar como objetivo militar único toda la ciudad, pueblo o aldea siempre que se puedan determinar varios objetivos militares precisos y claramente separados. Pero ¿y si no se pueden precisar y/o no están claramente separados? El bombardeo de la ciudad, pueblo o aldea donde se encuentren tales objetivos militares

no será considerado indiscriminado y, por tanto, no estará prohibido porque prevalece la necesidad militar del ataque.

En el segundo, con mayor claridad si cabe, en relación con los llamados «daños colaterales»: sólo está prohibido el ataque que previsiblemente pueda producir víctimas civiles o de bienes de carácter civil si, y sólo si, éstos resultaren «excesivos» respecto a la ventaja militar, por más que concreta y directa, prevista. Con ello no sólo se relativiza la protección otorgada a la población civil y a los bienes de carácter civil al tener que compararlos con la ventaja militar prevista; sino que el punto de comparación que va a permitir determinar si el ataque debe calificarse de indiscriminado, y por tanto prohibido, lo marca, claro, la necesidad militar: la ventaja militar prevista. Esto, a su vez, introduce el *principio de proporcionalidad* que, de nuevo, aparentemente limitativo de la acción bélica de los contendientes, en realidad funciona como justificador de su legalidad.

Por otra parte, también de la necesidad militar se deriva *el principio de distinción* entre grandes categorías duales, debiéndose discriminar entre unas y otras. Así, hay que distinguir entre objetivos militares y bienes de carácter civil, de un lado, y entre combatientes y población civil, de otro; siendo los primeros objetivos lícitos de ataque, estando prohibido atacar a los segundos; eso sí, y como hemos visto en el ejemplo anterior, como regla general y a salvo de las especificidades que se puedan plantear en el caso concreto en aplicación del principio de necesidad militar.

Son conocidas citas como la de Jean Rostand: «Si alguien mata a un hombre, es un asesino; si mata a millones de hombres, es un conquistador. Si mata a todos, es un dios». Pues bien, el DIH reserva este *delicado privilegio* a los combatientes reconocidos como tales. En efecto, los combatientes son los únicos que poseen

el estatuto de prisioneros de guerra y los únicos que pueden atacar y ser atacados. De ahí que uno de los problemas esenciales en DIH, tanto teóricamente como, y sobre todo, en la realidad operacional de la guerra, sea la de definirlos y distinguirlos.

Así, las Convenciones de Ginebra hacen referencia a categorías de personas legitimadas para participar en las hostilidades directamente y que, en contrapartida, se benefician del estatuto de prisioneros de guerra: los miembros de las fuerzas armadas —quienes son parte orgánica del ejército de las partes en el conflicto,[9] incluidas las fuerzas policiales y paramilitares—,[10] el levantamiento en masa de la población —«la población de un territorio no ocupado que, al acercarse el enemigo, tome espontáneamente las armas para combatir contra las tropas invasoras, sin haber tenido tiempo para constituirse en fuerzas armadas regulares, si lleva las armas a la vista y respeta las leyes y las costumbres de la guerra»—,[11] y los resistentes.[12]

Debido a ello, definir *población civil* de forma clara, cerrada y cierta, que abarque todas las posibles situaciones que se puedan producir en la realidad sobre el terreno, no es posible; por lo que se desechó su definición positiva, optando por un concepto negativo de la misma: es población civil quien no es combatiente; de acuerdo con el artículo 50.1 del Protocolo I que, *in fine,* contiene una cláusula de cierre de acuerdo con la cual, «en caso de duda acerca de la condición de una persona, se la considerará como civil». Sin embargo, el artículo. 51.3 añade que «las personas civiles gozarán de la protección que confiere esta Sección, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación».

Todo lo cual resulta especialmente relevante en los conflictos armados contemporáneos, centrados en el ataque a ciudades y/o la conquista de las mismas, como los de Ucrania, Irak, Afganistán,

Palestina, Siria, Libia o Yemen, porque se difumina la distinción entre población civil y combatientes, bienes de carácter civil y objetivos militares, al convertirse en guerras totales donde la población, en principio civil, es llamada a la movilización y/o a la resistencia por las autoridades del país —como hizo el presidente de Ucrania, Zelenski, en los primeros días de la guerra en Ucrania.

Lo mismo ocurre con los objetivos militares y los bienes de carácter civil, cuya definición también viene determinada por el principio de necesidad militar. Así, de acuerdo con el art. 52 del Protocolo I define negativamente los bienes de carácter civil como «todos los bienes que no son objetivos militares» y prohíbe que sean «objeto de ataques ni de represalias», limitándose estos «estrictamente a los objetivos militares», que son definidos como «aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida».

La definición de bien civil se cierra con la cláusula, similar también a la de población civil, *in dubio pro protectione*: «si un bien que normalmente se dedica a fines civiles, tal como un lugar de culto, una casa u otra vivienda o una escuela, se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que no se utiliza con tal fin». Pero, claro, si no hay duda de que en esos lugares hay combatientes y/o que se dedican eficazmente a la acción militar, entonces, independientemente de su naturaleza o destino original o común, podrán ser considerados objetivos militares y atacados.

Al final, la complejidad del DIH —presidido por el principio de necesidad militar— y de las circunstancias en las que se aplica —una guerra— hace que haya que recurrir al análisis específico, caso

por caso, para determinar si se ha violado gravemente, lo que supone la comisión de un crimen de guerra, que, como tal, deberá ser enjuiciado y castigado. Quizás esta afirmación del general Eisenhower el 29 de diciembre de 1943, en plena Segunda Guerra Mundial, en relación con bienes culturales, pero que se puede aplicar tanto a personas como a otros bienes de carácter civil, sirva para mostrar esta complejidad en toda su extensión:

> We are bound to respect monuments as far as war allows. If we have to choose between destroying a famous building and sacrificing our men, then our men's lives count infinitely more and the buildings must go. But the choice is not always so clear-cut as that. In many cases the monuments can be spared without detriment to operational needs. Nothing can stand against the argument of military necessity but the phrase is sometimes used where it would be more truthful to speak of military or even personal convenience. [13]

Consideraciones finales

Es, desgraciadamente, más que probable que en la guerra de Ucrania se hayan cometido crímenes de guerra, como en el resto de las guerras recientes y actuales. Desde la perspectiva del Derecho, del DIH y de los derechos de las víctimas, hay que subrayar la obligatoriedad de los Estados implicados, en primer lugar, y de la Comunidad Internacional a través de la Corte Penal Internacional, entre otras instituciones creadas para ello, de investigarlos, enjuiciarlos y sancionarlos. Desde el plano político, en esta ocasión es probable que, al menos, se avance en el cumplimiento de dichas obligaciones. A diferencia de lo que ocurre en otros conflictos actuales —Palestina o Yemen, entre otros— o lo ocurrido en el pasado reciente —Siria, Afganistán, Irak, etc.—; como, por ejemplo, entre infinidad de casos, el asesinato de los periodistas, precisamente ucraniano, Taras Protsyuk, y español, José Couso,

este segundo por los disparos deliberados de un tanque estadounidense contra un edificio civil, el Hotel Palestina de Bagdad (Irak), lugar público y generalmente conocido como centro de operaciones de los medios de información occidentales —entre otros de la CNN— y ocupado únicamente por periodistas, el 8 de abril de 2003.

Y es que, en el caso de la guerra de Ucrania, los intereses políticos de los Estados occidentales coinciden con la aplicación del Derecho vigente, por lo que el DIH, los derechos de las víctimas, tratarán de ser aplicados como instrumento para alcanzar esos fines políticos. Esta instrumentalización del Derecho, de la Justicia, de los derechos humanos y del DIH redundará, una vez más, en su banalización y relativización, sin duda; pero la lucha por la imposición del relato propio así lo requiere.

Lucha por el relato que no sólo afecta, como acabamos de ver, al *ius in bello*, sino que se libra también en el terreno del *ius ad bellum*, de determinar cuándo es legal, y por tanto legítimo, y cuándo no lo es usar la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales. La flexibilización del régimen jurídico aplicable, la apertura de nuevas vías interpretativas de las normas vigentes y aplicables provocan incertidumbre, ausencia de claridad y con ello, abren la puerta a sustituir la aplicación del principio de legalidad por el de oportunidad política, permitiendo así imponer el propio relato al del oponente.

Y es que, como muy gráficamente explica Jacques Derrida:

> Semantic instability, irreducible trouble spots on the borders between concepts, indecision in the very concept of the border: all this must not only be analysed as a speculative disorder, a conceptual chaos or a zone of passing turbulence in public or political language. We must also recognize here strategies and relations of force. The dominant power is the one that manages to impose and, thus, to legitimate, indeed to legalize (for it is always a question of law) on a

national or world stage, the terminology and thus the interpretation that best suits it in a given situation. [14]

En consecuencia, como previene Ben Saul: «There is a danger that the morality or national interests of dominant States may be disguised as a shared international morality of common interests». [15] De ahí que no debamos olvidar que, como advierte Jürgen Habermas, «the universalistic discourses of law and morality can be abused as a particularly insidious form of legitimation since particular interests can hide behind the glimmering façade of reasonable universality». [16]

Y, sin embargo, las normas jurídicas, en nuestro caso, el *ius in bellum* y el *ius ad bellum*, deben ser aplicadas de acuerdo con el principio de legalidad, donde la oportunidad política no tiene, no debería tener cabida. Por ello, situándonos de nuevo en el nivel exclusivamente jurídico —el regido por el principio de legalidad, el imperio de la ley, la igualdad de todos los Estados ante el Derecho y la seguridad jurídica— debemos ser conscientes de que en las últimas décadas se ha venido produciendo una deriva que ha conducido al debilitamiento del régimen jurídico del uso de la fuerza, al defender determinados Estados interpretaciones de las normas vigentes dirigidas a flexibilizar el sistema: el llamado derecho de intervención humanitaria, que crearía una tercera vía de uso lícito de la fuerza más allá de la legítima defensa y la autorización por el Consejo de Seguridad; y la doctrina de la legítima defensa preventiva, que ampliaría la vía excepcional de la legítima defensa *ad infinitum*.

Ante ello, la Comunidad Internacional de Estados en su conjunto ha llegado a una encrucijada de la que parten dos caminos bien distintos, y debe elegir cuál de los dos seguir; debe elegir, una vez más, entre la promesa de Kant de una paz posible a través del

Derecho y el mundo de lobos en confrontación continua de Hobbes: o bien, volver al camino del normativismo kantiano, de la vigencia del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas a través de un necesariamente rígido régimen jurídico del uso de la fuerza que implica la prohibición general de la misma y su licitud únicamente cuando así lo autorice el Consejo de Seguridad o en legítima defensa, entendida ésta como respuesta ante un ataque armado previo ya iniciado únicamente; o bien, adentrarnos por el camino del realismo hobbesiano del *homo homini lupus*, de la flexibilidad absoluta de dicho régimen que conduciría a la destrucción del sistema de seguridad colectiva y, en fin, devolvería a la Sociedad Internacional al estado de naturaleza, a una sociedad anárquica en la que la autotutela será la única opción y, con ella, el miedo, la desconfianza y el rearme, esto es, el camino de vuelta al siglo XIX.

Y todos sabemos dónde acaba este segundo camino: en la guerra mundial. Pero algo ha cambiado estructuralmente entre el siglo XIX y la actualidad: después de Hiroshima y Nagasaki, la Humanidad ya no cuenta con una tercera oportunidad, pues en un mundo nuclearizado la Tercera Guerra Mundial será la última. Por ello, es de esperar, siempre desde el pesimismo de la razón, aunque con el optimismo de la voluntad, como Antonio Gramsci nos enseñó, que los Estados que nos han conducido hasta esta encrucijada acaben por tomar el único camino posible: el de reconstruir el contrato social que nos aleje del espectro del estado de naturaleza, el de volver al sistema de seguridad colectiva, basado en el estricto régimen jurídico del uso de la fuerza que denominamos *ius contra bellum* y que nunca deberíamos haber debilitado hasta el extremo de poner en duda su existencia, que es la nuestra. No es sólo un deber jurídico, es la única opción moral posible.

11

La crisis de los refugiados de la guerra de Ucrania: el papel de la comunidad internacional y la sociedad civil. ¿Hacia un nuevo modelo de gestión?

Ainhoa Uribe,
catedrática de Ciencia Política y vicerrectora de Internacionalización en la Universidad CEU San Pablo

Introducción: ¿una crisis humanitaria ucraniana o una crisis global?

El 4 de abril de 2022, el presidente de Ucrania Volodímir Zelenski alertaba al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de que Rusia «había convertido el derecho de veto en un derecho a matar».[1] Con crudeza, el presidente ucraniano se refería a la incapacidad de las Naciones Unidas para frenar un conflicto que ha llevado a una crisis humanitaria sin precedentes. Enumerando los crímenes de guerra cometidos por Rusia, Zelenski preguntaba a las Naciones Unidas si estaban preparadas para su «cierre», o para no aplicar el derecho internacional, instando a responder no y a adoptar medidas urgentemente.

El 26 de febrero, dos días después del inicio de la guerra, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunía para solicitar a Rusia que frenara los ataques, pero ninguna Resolución era aprobada por el

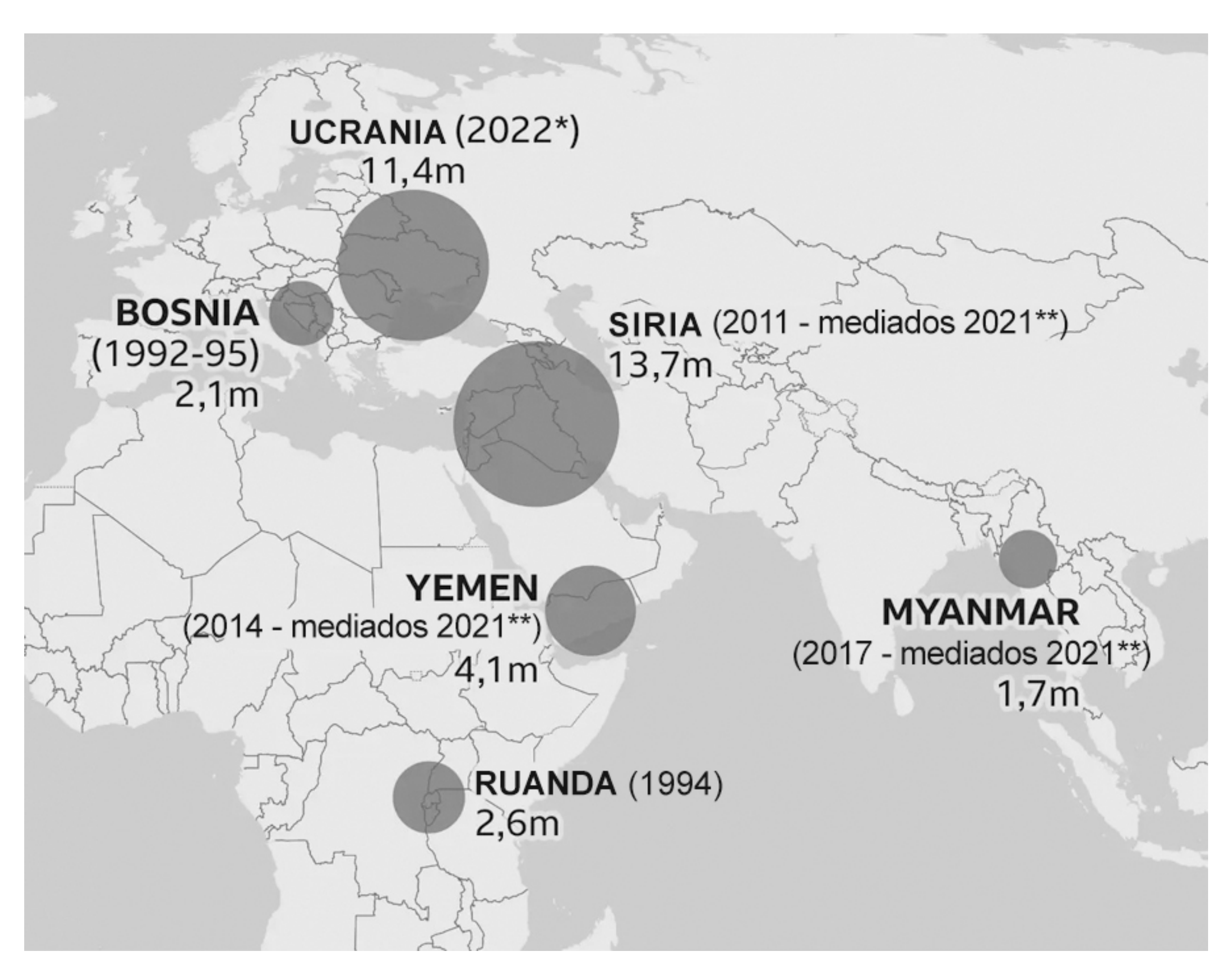
veto ruso. Más aún, el presidente Vladímir Putin, ante las presiones de Occidente, incluso amenazaba con el uso de armas nucleares en caso de que los países aliados de la OTAN tomaran parte en el conflicto. Mientras, el secretario general de las Naciones Unidas, consciente de la incapacidad del organismo ante el veto ruso, intentaba no rendirse y señalaba que había que actuar para dar otra oportunidad a la paz. Pero, los días pasaban y un éxodo humano de dimensiones históricas se avistaba en el horizonte: largas colas de mujeres, niños y ancianos intentaban salir a pie, en coche o en tren de sus pueblos y ciudades, huyendo de los bombardeos rusos, siendo en muchos casos tiroteados en su desesperada fuga hacia un lugar seguro.

Desde los años cincuenta no se había visto un drama humanitario de dimensiones similares, hasta el punto de que la propia ACNUR calificó, nueve días después del inicio de la guerra, el éxodo ucraniano como el más rápido y más grande desplazamiento de personas de la historia en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.[2] Las primeras estimaciones de la Unión Europea, que hablaban del posible desplazamiento de siete millones de personas,[3] se quedaron pronto cortas, dando paso a una cifra muy superior, próxima a los doce millones (11,7), a mediados de abril de 2022.[4]

La dramática situación humanitaria, generada en pocos días por Rusia, recuerda a las crisis de los años noventa de Ruanda y Yugoslavia, así como a la huida masiva de civiles desde Siria en 2011. Sin embargo, la situación en Ucrania ha desbordado las iniciales previsiones de huida de los ciudadanos de sus hogares en busca de lugares donde poder vivir para refugiarse de la guerra. Poco más de un mes después del inicio del conflicto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) alertaba sobre el hecho de que cerca de once millones y medio de personas se habían desplazado de sus lugares de residencia, ya sea hacia otras zonas del país, o bien hacia países limítrofes con Ucrania (como Polonia, Rumanía, Hungría y Eslovaquia) u otros destinos dentro de la Unión Europea.

Concretamente, fuera de sus fronteras se calcula que hay unos cuatro millones de ucranianos desde que empezó la guerra el 24 de febrero. La crisis de Siria, con 13,7 millones de desplazados en diez años es la única que puede asimilarse en cifras, si bien, la salida de los civiles se produjo de forma más escalonada que en Ucrania. Bosnia, Yemen, Ruanda o Myanmar serían las otras grandes crisis humanitarias en las que el flujo de personas desplazadas internas (*Internally displaced people, DIP*) o refugiadas provocó también un drama humano sin precedentes, como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Figura 11.1. La crisis de los refugiados ucranianos en perspectiva comparada: Ucrania, Bosnia, Siria, Yemen, Myanmar y Ruanda. Número estimado (millones) de personas forzadas a abandonar su hogar



*A partir del 6 de abril de 2022. **Las cifras más recientes hasta mediados de 2021.

Fuente: Datos de ACNUR en la BBC, «Ukraine, the UN and history's greatest broken promise», 6 de abril de 2022.

Al drama humanitario de los propios ucranianos se sumaba la dimensión internacional y global de la guerra, que alteraba no sólo el damero geopolítico internacional sino también la economía de terceros países. Así, en su discurso del 13 de abril de 2022, el Secretario General de la ONU advertía a la comunidad internacional sobre la dimensión global del conflicto,[5] recordando que no sólo existía una gran dependencia energética respecto de Rusia, sino que, además, treinta y seis países dependían de las importaciones de trigo y maíz de Rusia y Ucrania, muchos de los cuales estaban entre los más pobres

del mundo. El precio del crudo había subido un 60 por ciento desde el pasado año, al igual que había aumentado el coste del gas o de los fertilizantes. Mientras los precios subían, crecía también la inflación y disminuía el poder de compra de las familias, con la consiguiente malnutrición y hambre en algunos países del mundo. Por ello, la Secretaría General urgía a «silenciar las pistolas y acelerar las negociaciones de paz». [6]

Mientras el mundo esperaba el fin de la guerra o el éxito de las negociaciones de paz, la sociedad civil y los Estados se unieron en una respuesta de solidaridad sin precedentes para dar cobijo, apoyo y soporte a los ucranianos que huían de sus lugares de residencia en búsqueda de un lugar seguro para vivir. La mayor parte de las personas desplazadas internas o refugiadas eran mujeres y niños, dado que los varones mayores de edad y capaces de colaborar con la defensa del país no podían abandonarlo. Las necesidades eran muy diversas y requerían abordar una respuesta conjunta: sanitaria, económica, psicológica, educativa, e incluso laboral, ante la incertidumbre del tiempo que duraría la situación de vulnerabilidad de las familias ucranianas.

Frente a esta cuestión, cabía plantearse también cuánto duraría la ola de solidaridad con los ucranianos. No en vano, desde diversos medios ya se alertaba sobre algunas situaciones en las que se describían problemas de convivencia entre los ucranianos y las familias europeas de acogida. [7] Del fulgor y solidaridad de los primeros días, en las que ciudadanos anónimos recorrían Europa con sus coches para llegar a Polonia y otros países a recoger ucranianos, muchas familias estaban pasando a las dudas sobre cómo hacerse cargo a largo plazo de los ucranianos que habían acogido en sus casas. La sociedad civil, de la mano de los organismos no gubernamentales (ONG) y los Estados de acogida, debían dar una rápida respuesta a estas situaciones, para facilitar la integración temporal de los ucranianos en sus nuevos lugares de residencia, evitando situaciones de rechazo hacia los desplazados

por la guerra.[8] A este respecto, José J. Padilla y Erika Frydenlund sostenían que los ucranianos estarían muchos años fuera de su país, dado que muchos de ellos no podrían regresar a sus lugares de origen (incluso si terminaba la guerra pronto). Por ello se precisaba un nuevo tipo de respuesta a la crisis humanitaria, puesto que las comunidades que acogían generalmente mostraban cansancio en el tiempo hacia los nuevos moradores, lo cual podía suponer, en la práctica, conflictos muy diversos.[9]

A ello se sumaba otro factor social menos analizado: el estereotipo del enemigo ruso, es decir, el odio y el desprecio que estaba sufriendo parte de la población rusa que no residía en su país y a quienes sus vecinos miraban entonces mal, como si fuesen ellos quienes hubieran provocado el conflicto. Muchos rusos estaban viendo cómo caía la afluencia a sus negocios, cómo socialmente se los rechazaba o cómo se los acusaba de apoyar al régimen de Putin. Si bien éste no puede ser objeto del análisis de este trabajo.

En suma, eran muy diversas las cuestiones que se debían abordar al hablar de la crisis humanitaria de los refugiados y desplazados por la guerra. Por ello, a lo largo del capítulo se intentará realizar una primera aproximación a las múltiples implicaciones del conflicto desde la perspectiva de los refugiados, subrayando la necesaria precaución respecto a las conclusiones ofrecidas, dado que estas páginas se redactaron unos pocos meses después del inicio del conflicto bélico, de modo que en el momento en que se cerró el texto no se perfilaba ni cuándo ni cómo tendría lugar el fin de la guerra.

La crisis de los refugiados en cifras: el éxodo ucraniano

La escalada de la violencia en el territorio ucraniano y la destrucción de las infraestructuras civiles (hospitales, colegios, viviendas, carreteras,

puentes, aeropuertos, canalizaciones de agua potable o gas, etc.) forzaron a cerca de cuatro millones de personas a cruzar la frontera de su país en las primeras cinco semanas tras el inicio de la conflagración.

El masivo éxodo de ucranianos, la necesidad de protección y ayuda internacional humanitaria, así como la escalada de la violencia, dieron lugar a una respuesta internacional sin precedentes, en la que participaron tanto los organismos internacionales como las Naciones Unidas y sus agencias, Cruz Roja Internacional, la Unión Europea, terceros Estados, organismos no gubernamentales muy diversos e incluso la propia sociedad civil a título individual.

Según Naciones Unidas, el total de personas que huyeron (a fecha de 17 de abril de 2022) a los países vecinos oscilaba entre los 2.780.913 que llegaron a Polonia, principal país receptor; los 743.880 que fueron a Rumanía; y más de un millón que llegaron a Hungría (461.539), Moldavia (423.852) o Eslovaquia (337.311); hasta los 522.404 que encontraron refugio en Rusia y los 23.469 ucranianos que cruzaron la frontera de Bielorrusia, como muestran los siguientes datos.

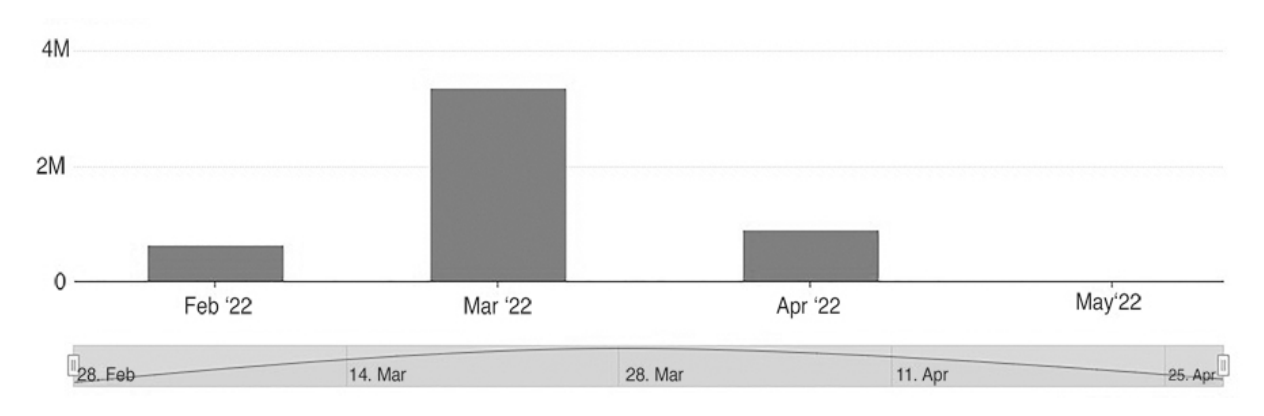
Tabla 11.1. Flujo de refugiados ucranianos en los países vecinos, 17 abril de 2022

País	Población ucraniana refugiada
Polonia	2.780.913
Rumanía	743.880
Rusia	522.404
Hungría	461.539
Moldavia	423.852
Eslovaquia	337.311
Bielorrusia	23.469

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR-UNHCR), en Ukraine Refugee Situation. Disponible en: <unhcr.org>.

Desde un punto de vista cronológico, marzo y abril de 2022 registraron los mayores flujos de movilidad, llegando a cerca de 200.000 desplazamientos diarios de personas que intentaban salir de Ucrania en los primeros momentos.

Figura 11.2. Desplazamiento de refugiados por fechas, febrero-abril de 2022



Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR-UNHCR). En *Ukraine Refugee Situation*. Disponible en: <unhcr.org>.

Por fechas, el primer día de la guerra se registró una salida de 78.212 ucranianos, a los que se sumaron cerca de cien mil el segundo día, unos ciento cuarenta mil el tercer día y así sucesivamente, hasta llegar a casi cinco millones de refugiados el 16 de abril (4.895.822), como puede apreciarse a continuación.

Tabla 11.2. Refugiados ucranianos por fechas, febrero-abril de 2022

Fecha	Refugiados ucranianos (dato acumulado)	Fecha	Refugiados ucranianos (dato acumulado)
Febrero			

Fecha	Refugiados ucranianos (dato acumulado)	Fecha	Refugiados ucranianos (dato acumulado)
24/02/2022	78.212	27/02/2022	484.523
25/02/2022	177.410	28/02/2022	644.506
26/02/2022	318.749		
Marzo			
01/03/2022	808.608	16/03/2022	3.108.615
02/03/2022	977.110	17/03/2022	3.192.641
03/03/2022	1.159.161	18/03/2022	3.271.682
04/03/2022	1.327.472	19/03/2022	3.344.825
05/03/2022	1.522.468	20/03/2022	3.404.588
06/03/2022	1.723.218	21/03/2022	3.463.658
07/03/2022	1.926.941	22/03/2022	3.528.369
08/03/2022	2.107.341	23/03/2022	3.590.977
09/03/2022	2.274.053	24/03/2022	3.658.174
10/03/2022	2.404.900	25/03/2022	3.720.662
11/03/2022	2.521.721	26/03/2022	3.781.632
12/03/2022	2.634.081	27/03/2022	3.838.235
13/03/2022	2.788.814	28/03/2022	3.886.797
14/03/2022	2.899.770	29/03/2022	3.929.593
15/03/2022	3.007.348	30/03/2022	3.981.534
16/03/2022	3.108.615	31/03/2022	4.035.153
Abril			
01/04/2022	4.083.796	07/04/2022	4.391.316
02/04/2022	4.134.787	08/04/2022	4.450.848
03/04/2022	4.184.651	09/04/2022	4.513.521
04/04/2022	4.229.892	10/04/2022	4.570.545
05/04/2022	4.279.617	17/04/2022	4.934.415
06/04/2022	4.335.320	30/04/2022	5.536.807

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

A esta tragedia se sumaron los cerca de siete millones de desplazados internos, que buscaron una nueva ubicación dentro del país, en casas de familiares o amigos, o simplemente, en otras localidades del país, ante la dificultad o el miedo de abandonar Ucrania y el deseo de regresar pronto a sus hogares. Ello supuso un total 11.7 millones de personas en menos de siete semanas, es decir, un cuarto de la población ucraniana, según la agencia ACNUR de Naciones Unidas.[10] Asimismo, ACNUR calculó que había unos trece millones de personas que vivían en zonas donde estaban poniendo en riesgo su seguridad, ya sea por falta de recursos para sobrevivir (fundamentalmente agua y alimentos básicos o medicinas), falta de información o destrucción de infraestructuras civiles.

Todo conflicto es un drama personal. Como señalaba Henry Miller, «cada guerra es una destrucción del espíritu humano» y al caso ucraniano se sumaba la imprevisión y desinformación. No en vano, pese al conflicto latente desde hacía años con Rusia, eran muchos los ucranianos que desoyeron las advertencias de los servicios de inteligencia occidentales y de su propio gobierno, y no creyeron que la guerra empezaría, por lo que los bombardeos les llegaron casi por sorpresa. Unos días antes, el embajador ruso ante la Unión Europea, Vladímir Chizhov, negaba que fuera a empezar una invasión,[11] la portavoz del ministerio ruso de Relaciones Exteriores, María Zajárova, se burlaba también en Telegram de la fecha de inicio de la misma;[12] y la propia cadena rusa Russia Today (RT) trivializaba sobre una posible invasión, en un claro intento de confundir a la población, generando noticias falsas, para provocar un mayor daño cuando ésta comenzara. De hecho, la generación de noticias falsas por parte de medios rusos

llevó a Alemania unos días antes a prohibir la emisión de RT en su país. [13]

Era evidente que Putin no sólo había cometido crímenes de guerra en su invasión sino que además había buscado provocar el mayor daño posible a Ucrania. La desinformación y la violencia contra los civiles fueron armas empleadas por el gobierno ruso en un intento claro de destrucción del país, bajo unas supuestas maniobras militares de «desnazificación» de Ucrania.

El balance de víctimas era aún incierto. El 11 de abril, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) apuntaba que 4.335 civiles eran víctimas del conflicto (1.842 habían fallecido y 2.493 estaban gravemente heridos), aunque dichas cifras muy probablemente serían más altas, a medida que se fuera accediendo a las poblaciones sitiadas o a los edificios destruidos. [14] La mayor parte de estos heridos y fallecidos obedecían a los impactos de balas, explosivos, bombas y misiles empleados por los rusos. En otras poblaciones, se estimaba que las cifras de fallecidos serían muy altas, como en Mariúpol (región de Donetsk), Izium (Járkov), Popasna (Lugansk) y Borodianka (Kiev), pero aún no había datos confirmados. En el caso de Mariúpol, las autoridades ucranianas alertaban sobre la emergencia humanitaria que vivían las cerca de cien mil personas que seguían atrapadas en la ciudad, a fecha de 19 de abril de 2022. Asimismo, las autoridades ucranianas denunciaron la colocación de minas antipersonales escondidas en los cadáveres, las zonas de cultivo y las viviendas, en las zonas que habían sido tomadas por los rusos, las cuales podían provocar también grandes daños a futuro, por lo que eran muchos los cadáveres que permanecían abandonados en las calles y muchas las áreas y tierras que seguían abandonadas y deshabitadas.

La gestión de la crisis: el papel de la comunidad internacional y la sociedad civil

Por primera vez en la historia, la respuesta de la comunidad internacional a la crisis humanitaria ucraniana fue rápida, ágil y unánime: la prioridad de los diversos agentes implicados era dar asistencia inmediata a las personas en situación de vulnerabilidad, facilitando la coordinación entre las partes implicadas en la ayuda, incluyendo de manera extraordinaria a la propia sociedad civil.

De un lado, Naciones Unidas desplegó el Plan de Respuesta a la Crisis Regional de los Refugiados, que permitió la colaboración coordinada de agentes internacionales, junto con actores gubernamentales y no gubernamentales, para ofrecer protección civil y asistencia humanitaria a las personas más vulnerables en este conflicto. De otro lado, desde la Unión Europea, la medida estrella fue la activación de un plan de protección temporal de los refugiados para dar garantías y protección a los ciudadanos que abandonaban su país.

Asimismo, Estados europeos y no europeos canalizaron sus esfuerzos para apoyar activamente a los refugiados, a los que se sumaban los ciudadanos anónimos que acudían con sus propios medios, con vehículos particulares, caravanas, taxis, o autobuses, a la frontera, para recoger familias ucranianas.

Organismos internacionales: Naciones Unidas

El 1 de marzo de 2022, las Naciones Unidas lanzaron un plan de ayuda humanitaria de 1.700 millones de dólares, inicialmente para un período de tres meses, para dar respuesta a las necesidades de las personas en una situación de vulnerabilidad por la guerra de Ucrania. Dentro del plan, 1.100 millones se destinarían a ayudar a los ucranianos afectados dentro del país (unos seis millones aproximadamente) y 550,6 millones de dólares para ayudar a los refugiados en los países vecinos. [15]

Las Naciones Unidas articularon un Plan de Respuesta Regional, [16] en el que colaboraban doce agencias (incluyendo Naciones Unidas, organismos nacionales, internacionales, organizaciones no

gubernamentales y sociedad civil), entre los que destacaban, junto a ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), [17] el fondo para los refugiados noruego y la ONG Save the Children. El plan se diseñó para un período inicial de seis meses, en colaboración con los Estados de acogida de los refugiados ucranianos. ACNUR calculó que dicho plan daría respuesta humanitaria a unos 2,4 millones de los más de cuatro millones de refugiados ucranianos. La aportación total de los participantes en el Plan fue de 559 millones de dólares (período marzo-agosto 2022), gestionados desde un enfoque multisectorial para dar protección, asilo, refugio y apoyo económicos a las personas más vulnerables. La ayuda se desglosó como sigue, para el período señalado (en dólares): Hungría (32.500.000), Moldavia (121.167.000); Polonia (202.487.000); Eslovaquia (33.650.000); otros países (95.710.000). [18]

El plan buscaba también fortalecer las capacidades y la resiliencia de las comunidades que acogieran refugiados. Igualmente, todos los programas tendrían en consideración cuestiones relativas a la edad, género y vulnerabilidad de las personas a las que se ofreciera asistencia, asegurando que pudieran adaptarse los servicios a las necesidades legales, psicológicas o sociales de los afectados. De forma específica, se priorizó la protección de las mujeres y los niños y niñas para evitar situaciones de abuso o explotación sexual, fortaleciendo la cooperación de las agencias y los mecanismos de prevención de los países de acogida.

Tabla 11.3. Organismos colaboradores en el Plan de Respuesta Regional de las Naciones Unidas

		Presupuesto t
HelpAge International	HelpAge	5.025.000 $
INTERSOS	INTERSOS	1.624.00 $
Norwegian Refugee Council	NRC	3.000.000 $

Project HOPE	HOPE	1.000.000 $
Save The Childen Internacional	SCI	8.000.000 $
UN – Internacional Organization for Migration	IOM	100.000.000
UN – United Nations Childrens's Fund	UNICEF	73.120.000 $
UN – United Nations Development Programme	UNDP	16.280.000 $
UN – United Nations High Commissioner for Refugees	UNHCR	240.000.000
UN – United Nations Population Fun	UNFPA	1.500.000 $
UN – World Food Programme	WFP	88.600.000 $
UN – World Wealt Programme	WHO	12.500.000 $
		550.649.000

Fuente: «Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan Summary and Inter-Agency Funding Requirements March – August 2022», UNHCR, en *Operational data portal*.

Según ACNUR, [19] fueron muy diversas las medidas adoptadas por Naciones Unidas para ayudar a los ucranianos, entre las que destacaban las acciones desarrolladas en el territorio ucraniano, así como las operaciones en los países limítrofes. Para ello, desde ACNUR se lideró y coordinó la implementación del plan, con objeto de maximizar su eficacia, evitando duplicidades o sistemas paralelos y atendiendo también a las necesidades específicas de cada país.

En el territorio ucraniano, ACNUR desplegó un amplio operativo de socorro de las personas desplazadas o en situación de vulnerabilidad, en el que destacaban: [20]

- El servicio de asistencia y protección social en los puntos fronterizos: el servicio se centraba en la asistencia psicológica a los refugiados, así como en el asesoramiento legal sobre su situación al cruzar la frontera. 52.762 ucranianos hicieron uso del servicio en

un total de sesenta centros, en colaboración con las autoridades locales.

- Asistencia básica humanitaria y alimenticia: el organismo de la ONU ayudó a 196.052 personas proporcionándoles utensilios de primera necesidad básica (ropa de abrigo, aseo, mantas, etc.), así como alimentos, en la zona oriental, centro y occidental de Ucrania. Las Naciones Unidas intentaron llegar también a las zonas más duras del conflicto, habiendo entregado (en la fecha del informe) 10 toneladas de asistencia humanitaria (agua, mantas, alimentos infantiles, pañales, medicamentos, útiles de aseo, raciones de comida) en el corredor humanitario internacional del 7 de abril, en el que colaboraron diversas agencias internacionales.
- Servicio de comidas en los puntos fronterizos: en particular destacaba el servicio de comidas calientes, en colaboración con el socio Proliska, en la estación de tren de Dnipro. La estación de Dnipro sirvió de alojamiento para una media de 1200 ucranianos diariamente, a los que ACNUR proporcionó ayuda y comida caliente.
- El servicio de asistencia de dinero en efectivo: desde el 17 de marzo, cerca de 61.099 personas solicitaron dicho servicio, habiendo recibido su primer pago 11.633 personas. El objetivo era atender a 360.000 personas en los primeros tres meses desde la puesta en marcha. El servicio funcionaba en localidades como Leópolis, Uzhhorod, Mukachevo, Vínnytsia, Jmelnitsky, Dnipro, Ternopil y Chernivtsi.

Asimismo, ACNUR dio respuesta a los refugiados en diversos países limítrofes, destacando el caso de Polonia.[21] Allí ACNUR identificaba a las personas con necesidades especiales, les informaba sobre la posibilidad de solicitar una ayuda en metálico y sobre su situación legal, y también se ocupaba de la identificación y documentación de los refugiados, con especial atención a los niños en situaciones de riesgo.

En el marco de dicha operación, ACNUR puso especial cuidado en informar a los refugiados sobre la posible existencia de mafias de trata de mujeres y niños. La página web de ACNUR en Polonia [22] era el punto de ayuda del país más visitado (682.000 visitas, de las cuales 62.000 fueron ucranianos, el 86 por ciento de los cuales accedió desde un teléfono móvil a la información de su web). En el territorio polaco, 14.458 ucranianos solicitaron la ayuda económica (*multipurpose cash assistance*) y 305.000 personas se beneficiaron de la ayuda humanitaria proporcionada en los distintos puntos de atención a los refugiados, como mostraban los datos de su informe de 11 de abril de 2022.

Para potenciar la capacidad de ayuda, las agencias internacionales realizaron llamamientos diversos a través de sus fundaciones nacionales afines, de las que se hicieron eco los medios locales, [23] con objeto de aumentar su captación de fondos.

Igualmente, junto a la ayuda de emergencia, la comunidad internacional trabajó en la reconstrucción del país a medio y largo plazo. Para ello, el 18 de abril de 2022, el ministro de Desarrollo de los Territorios y las Comunidades de Ucrania, [24] Oleksii Chernyshov y la Representante de ACNUR en Ucrania, Karolina Lindholm Billing, firmaron un Memorándum de Entendimiento para buscar soluciones sostenibles y accesibles de alojamiento para las personas que se habían visto obligadas a abandonar sus hogares debido al conflicto bélico. Las dificultades para encontrar alojamiento afectaban tanto a las personas refugiadas en terceros países como a las desplazadas dentro del país y a buena parte de la población ucraniana, como consecuencia de la destrucción total o parcial de las zonas afectadas por la guerra. Para las personas desplazadas, disponer de un lugar digno y seguro donde residir era una prioridad, y los centros de acogida temporal son sólo soluciones puntuales, pero no podían dar una respuesta de largo plazo. Por ello, una de las prioridades en las que tendría que trabajar la comunidad internacional era en asegurar soluciones habitacionales o viviendas para las personas afectadas por la guerra.

Con todo, se estimó que la ayuda internacional era insuficiente para la magnitud de la tragedia. A saber, según el Organismo que Coordina la Acción Humanitaria de las Naciones Unidas (OCHA),[25] el 39 por ciento de los ucranianos (2,2 millones) tendría necesidades educativas (pero el objetivo internacional cubriría las necesidades de 875.000); al tiempo que el 50 por ciento (12 millones) tendría problemas para acceder a servicios básicos de salud y alimentación, y no cubriría sus necesidades básicas de agua, saneamiento e higiene, aunque el objetivo internacional sería dar respuesta a la mitad de ellos, es decir, a 6 millones de personas, dado que la capacidad de la acción internacional era limitada, pese a su excepcional alcance y actuación coordinada.

Tabla 11.4. Sectores de la ayuda humanitaria

SECTOR	NECESIDADES	PORCENTAJE	OBJETI
Educación	2.200.000	39,8 %	875.00
Seguridad alimentaria y sustento	2.250.000	66,7 %	1.500.0
Salud y nutrición	12.000.000	50 %	6.000.0
Efectivo	2.250.000	57,8 %	1.300.0
Protección	5.300.000	52,8 %	2.800.0
Refugio y artículos no alimentarios	5.200.000	54,5 %	2.835.0
Agua, saneamiento e higiene	12.000.000	50 %	6.000.0

Fuente: OCHA «Ukraine Flash Appeal 2022», OCHA. Disponible en: <hum-insight.info>.

Por sectores, la ayuda internacional humanitaria se ha concentrado en: la coordinación de los servicios; la seguridad alimentaria; la emergencia en las telecomunicaciones; y la logística. Por el contrario, son muchas las necesidades pendientes de cubrir respecto al acceso a

agua potable y saneamiento básico, la educación, la vivienda o las ayudas económicas directas, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 11.5. Sectores de ayuda internacional y nivel de financiación

SECTOR	FINANCIACION	COBERTURA DE FINANCIACIÓN	REQUERIDO
Servicios de coordinación	15,2 M $		2 M $
Educación	2,2 M $		25,1 M $
Telecomunicaciones de emergencia	1,2 M $		1,6 M $
Seguridad alimentaria y sustento	151,6 M $		183,5 M $
Salud y nutrición	13,6 M $		89 M $
Logística	3 M $		6,8 M $
Efectivo	10,6 M $		288,6 M $
Protección	35,3 M $		218 M $
Refugio y artículos no alimentarios	9,6 M $		242,3 M $
Agua, saneamiento e higiene	3,6 M $		83 M $

Fuente: OCHA «Ukraine Flash Appeal 2022» (<hum-insight.info>).

La Unión Europea y sus Estados miembros

La Unión Europea se volcó con la vecina Ucrania, en un esfuerzo solidario sin precedentes, canalizando de forma abierta y transparente la información sobre los mecanismos de ayuda disponibles.[26] La Unión Europea no sólo aprobó el envío de armas a Ucrania o la adopción de un paquete de sanciones contra Rusia,[27] sino que desde el comienzo de la guerra se sumó al llamamiento urgente de la ONU con un plan de ayuda especial, que incluía una ayuda de emergencia por valor de 90 millones de euros,[28] para la provisión de las necesidades más básicas (alimento, agua, refugio o medicamentos). En total, desde febrero de 2022 hasta el 12 de abril, la Unión Europea donó 143 millones de euros en ayuda humanitaria urgente, según la agencia ECHO (European Commision Humanitarian Office),[29] para ayudar a los 7,1 millones de

desplazados internos y los 4,7 millones de refugiados fuera de Ucrania (datos ACNUR).

En paralelo, la Comisión Europea estaba gestionando el envío coordinado de material humanitario de sus Estados miembros, a través de su Mecanismo de Protección Civil. [30]

Asimismo, el 9 de abril, la Unión Europea lanzó una campaña global de *fundraising* de ayuda a Ucrania (*Stand Up for Ukraine*), [31] que recaudó 9.100 millones de euros para ayudar a las personas que huían de sus hogares, tanto dentro como fuera de Ucrania (que incluía la donación de mil millones por parte de la Comisión Europea). A esta cifra se sumaba el préstamo adicional de mil millones de euros del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, para cubrir las necesidades de las personas desplazadas.

La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, anunció posteriormente también la aprobación de un paquete adicional de emergencia de 550 millones de euros, para responder a la crisis humanitaria, de los cuales 85 millones se destinarán a Ucrania y 8 millones a Moldavia respectivamente, para dar ayuda a los que huyeran de Ucrania. Y 330 millones cubrirían necesidades básicas y servicios (como educación, salud o alimentación), tanto de los desplazados como de los refugiados, así como se intentaría reconstruir infraestructuras civiles a pequeña escala, asegurar el suministro de energía o fortalecer la ciberseguridad. [32]

En conjunto, la Unión ofrecía un amplio paquete de medidas de ayuda a los refugiados, [33] que iba más allá de lo económico, y en el que destacaba de forma especial la activación de la protección temporal internacional, carácter inmediato, para dar respuesta a una eventual llegada masiva de ciudadanos desplazados de países no europeos. Dicha protección se basaba en la Directiva de Protección Temporal de 2001, [34] tras las lecciones aprendidas en el conflicto de Yugoslavia, y que fue aplicada por primera vez tras la invasión rusa de Ucrania.

Dada la gravedad y el alcance del ataque, y la consiguiente estimación del flujo masivo de refugiados que podría llegar a territorio comunitario, la Comisión Europea[35] comprendió la necesidad y urgencia de la puesta en marcha de la aplicación de la Directiva de Protección Temporal, que ofrecía la siguiente protección a los refugiados: un permiso de residencia, que podía durar de uno a tres años; información sobre la protección ofrecida; garantías de acceso al procedimiento de solicitud de asilo; acceso al permiso para solicitar un empleo, sujeto a las normas nacionales, su formación y/o profesión, así como las condiciones generales de empleo del país de acogida; acceso a alojamiento o residencia; acceso a la seguridad social y a los medios de subsistencia necesarios, incluyendo el acceso a la asistencia médica; acceso a la educación pública estatal, para personas menores de dieciocho años; oportunidades para la reunificación familiar, en determinadas circunstancias; acceso a servicios bancarios, como la apertura de una cuenta bancaria; derecho a moverse a otros país de la Unión Europea, con carácter previo a la adquisición del permiso de residencia; y el derecho a la libre circulación de personas dentro de los países de la Unión Europea (además de la libre circulación en el Estado miembro de residencia), durante un período de 90 días, dentro de los 180 días posteriores a la adquisición del derecho de residencia en un país de la Unión Europea.

La directiva comunitaria también contenía provisiones en relación con el retorno de los refugiados, así como la posibilidad de excluir de tales derechos a las personas que cometan crímenes de gravedad o que pusieran en riesgo la seguridad. Asimismo, había provisiones especiales para los menores no acompañados y para otros colectivos que hubieran sufrido experiencias especialmente traumáticas, como violaciones o violencia física o psicológica.[36]

Desde la puesta en marcha de dicha protección, son muchos los países europeos que ofrecieron protecciones temporales a los refugiados.[37] En el caso español se estima que, desde el 10 de marzo

hasta el 13 de abril se concedieron 56.379 protecciones,[38] siendo el sexto país europeo en dar más protecciones temporales a los ucranianos, por detrás de Polonia, República Checa, Alemania, Eslovaquia y Bulgaria. El país polaco estaba acogiendo al 59 por ciento de los refugiados ucranianos y se calcula que el 40 por ciento de ellos confiaban en asentarse allí sin necesidad de trasladarse a otro país, hasta que las circunstancias cambiasen.[39]

Por comunidades autónomas, las cifras de gestión de la protección española serían las siguientes: Comunidad de Madrid (10.894), Cataluña (10.041), Comunidad Valenciana (9.864), Andalucía (8.046), Murcia (2.374), Castilla y León (2.171), Aragón (2.003), Islas Baleares (1.761), Castilla-La Mancha (1.722), País Vasco (1.606), Galicia (1.558), Canarias (1.099), Asturias (871), Navarra (815), Cantabria (767), Extremadura (425), La Rioja (341), Ceuta (9) y Melilla (3).[40]

Estados Unidos

Estados Unidos es uno de los países que se han volcado en la ayuda a Ucrania, no sólo en el plano militar sino también en el socioeconómico. Según los datos del Congreso estadounidense,[41] a fecha del 18 de marzo el gobierno de los Estados Unidos había dado una ayuda de 262,6 millones de dólares en ayuda humanitaria a Ucrania (incluyendo la ayuda llamada de emergencia de las Naciones Unidas).

Asimismo, el gobierno de Biden también anunció que adoptaría un estatus de protección temporal especial para proteger a los ucranianos que estuvieran ya en Estados Unidos a fecha de 1 de marzo de 2022.[42] La protección les ofrecería unas condiciones especiales de residencia y trabajo, durante 18 meses, en el marco de unas circunstancias específicas (como cumplir con los criterios de admisibilidad para residir en los Estados Unidos). Sin embargo, los ucranianos que viajasen después del 1 de marzo de 2022 a Estados Unidos no serían elegibles para disfrutar del citado estatus. Se calcula

que unos 75.100 ucranianos podrían beneficiarse de la citada medida de protección temporal. [43]

SOCIEDAD CIVIL

A las ayudas oficiales se sumaron las acciones de empresas muy diversas, como Netflix o Airbnb, así como pequeñas organizaciones no gubernamentales locales o ciudadanos anónimos que se volcaron con la crisis, dispuestos a ayudar. No había cifras oficiales, pero los medios de comunicación recogían a diario noticias sobre la solidaridad de la sociedad civil y su respuesta desinteresada. Según *The Washington Post*, las donaciones eran muy diversas e iban desde ayudas millonarias de la mano de actores muy conocidos; y la provisión de comidas calientes de la ONG World Central Kitchen del chef español José Andrés; [44] hasta la aportación de tiendas y fabricantes de comida para mascotas, que donaron alimentos para animales; la cesión de decenas de millones en criptomonedas remitidas desinteresadamente a Ucrania; la donación de Netflix de un millón de dólares a Razom (una ONG ucraniana que apoyaba la democracia y que estaba volcada en la provisión de material médico para tratar heridas de guerra); o la puesta a disposición de pisos por parte de Airbnb para alojar hasta a 100.000 refugiados sin coste alguno. [45]

A estas acciones se sumaron la solidaridad ciudadana europea, que cruzó las fronteras para rescatar ucranianos [46] y traerlos a su país; o prestó sus casas para dar un nuevo hogar a los refugiados, atendiendo al llamamiento de ONG locales. Destacaron también las cuantiosas donaciones económicas de personas anónimas a ONG (Cáritas, Cruz Roja, Save the Children, etc.) y organismos diversos (UNICEF, ACNUR, Cruz Roja) y las recogidas de enseres. La ola de solidaridad se produjo por toda Europa y no atendió a fronteras: miles de ciudadanos donaron ropas, juguetes, comida, medicinas y todo lo que pueden, para ayudar a las familias; [47] aunque también se produjeron estafas y timos en

nombre de Ucrania, sobre la que han alertado ya entidades como Unicef o Save the Children. [48]

Consideraciones finales: oportunidades para mejorar el modelo de respuesta a las crisis humanitarias

La respuesta a la crisis de Ucrania nos lleva a las siguientes consideraciones:

Primera. Un nuevo modelo humanitario

Surgió un nuevo modelo de respuesta a las crisis humanitarias, en general, y de los refugiados y desplazados, en particular. Se vislumbraba entonces un haz de luz en la gestión de la crisis de los refugiados. La protección temporal de la Unión Europea a los ucranianos y la solidaridad internacional fueron un ejemplo a seguir. Por el contrario, la crisis migratoria de Siria, Yemen o Irak dio lugar a muchas tensiones y xenofobia en los países receptores, canalizándose incluso a través de peticiones expresas de retorno a los refugiados por parte de algunas formaciones políticas. Del mismo modo, en Turquía seguía habiendo muchos refugiados sirios en situaciones muy precarias desde 2011, pese a que en 2014 se anunciara que se garantizaría el derecho al trabajo y la asistencia de los servicios públicos a los refugiados sirios. En Colombia, los venezolanos que huían de su país esperaron cerca de cinco años para tener una protección formal. [49] Y otros muchos ejemplos resultan recurrentes para hablar de la falta de derechos de los refugiados en las nuevas comunidades que los acogen. Por ello, la protección temporal ofrecida por la Unión Europea a los ucranianos fue un cambio de paradigma sin parangón y un modelo a seguir. Con todo, la protección de la Unión Europea no se ofreció con

carácter general a todas las personas que huyeran de Ucrania: los inmigrantes procedentes de otros países o los estudiantes africanos, afganos o de otros Estados residentes en Ucrania, por ejemplo, tuvieron serias dificultades para entrar en la Unión Europea o para subirse a los trenes con destino al territorio comunitario. De ahí que no pueda hablarse de una protección universal de los afectados por la guerra de Ucrania, sino de una protección a los nacionales de Ucrania.

Segunda. ¿Protección para todos o sólo para algunos?

Es decir, ¿estábamos ante un nuevo modelo de solidaridad internacional o ante un caso puntual de buena praxis en la gestión de una crisis humanitaria? En otras palabras, ¿podríamos afirmar que quedaban atrás el horror, la violencia y el éxodo masivo de los años noventa, de millones de civiles de Ruanda o Yugoslavia, cuyas imágenes hacían palidecer al mundo por la lentitud y falta de respuesta internacional? ¿Quedarían también en el recuerdo las largas colas provocadas por la reciente guerra de Siria, cuando cientos de miles de personas se agolpaban contra las vallas de Turquía y la Unión Europea, para buscar un refugio? ¿Y la fuga masiva de afganos y las terribles imágenes del aeropuerto de Kabul, atestado de personas huyendo en verano de 2021, tras la toma del poder talibán y el abandono de Estados Unidos y los aliados del país? Más allá de la consideración sobre las dificultades de los no nacionales ucranianos afectados por la guerra, la pregunta clave era si responderíamos con la misma solidaridad y humanidad a otras crisis humanitarias que se produjeran a futuro (o que estén ocurriendo en este momento). Probablemente la respuesta sea no, y la clave de la solidaridad resida en la cercanía de la tragedia a nuestro imaginario común: un país europeo, Ucrania, un país prooccidental, pro-OTAN, prodemocrático (aunque no perfecto) fue atacado por Rusia. Este perfil similar de Ucrania con nuestra realidad política fue, sin duda, un factor clave explicativo en el cambio de actitud

y solidaridad. Entonces fue Ucrania, pero en el futuro podría ser otro Estado europeo quien se viera atacado por Rusia. La hermandad paneuropea fue una clave en la rapidez de la gestión del modelo.

Tercera. El largo plazo de la crisis

La crisis de Ucrania estaba durando más de lo previsto y era importante que la comunidad internacional y la propia sociedad civil europea y occidental fueran conscientes de los sacrificios que a largo plazo iba a suponer. Muchos de los refugiados no podrían regresar a sus hogares y se quedarían en Europa. Muchos de los desplazados tampoco podrían volver, y se quedarían en otras localidades ucranianas o buscarían nuevos destinos. La vida de los europeos tampoco podría ser la misma, no sólo por la necesaria desvinculación de la dependencia energética rusa, sino en general por todas las consecuencias socioeconómicas y las heridas que esta guerra abrió. A las consecuencias económicas de una guerra se sumaban los prejuicios de la sociedad frente a una avalancha de extranjeros, a los que muchos acusarían de trabajar con salarios más bajos o de provocar situaciones de inseguridad o criminalidad. Muchas personas sentían que sus comunidades no eran las mismas tras una llegada repentina de flujos masivos de población, por lo que su rápida integración era clave para evitar situaciones de rechazo, a lo que se sumaba la importancia de crear capacidades locales para dar respuesta a las necesidades de la nueva población ucraniana. La inversión en las comunidades y países que más refugiados acogieran a largo plazo sería clave para gestionar la crisis de los refugiados, especialmente en los principales países receptores, encabezados por Polonia.

Cuarta. El retorno y la reconstrucción, dos caras de la misma moneda

Terminado el conflicto, la reconstrucción de Ucrania era clave para favorecer el retorno de los refugiados y los desplazados. La comunidad internacional debía apoyar la reconstrucción del país, de sus infraestructuras, dotaciones básicas, escuelas, hospitales y recursos. Los campos de refugiados, centros de acogida y otras soluciones temporales para los refugiados o desplazados no podían formalizarse o convertirse en asentamientos crónicos. Campamentos como los de Moria en Grecia, Zaatari en Jordania, Dadaab en Kenia o los asentamientos de refugiados palestinos en el Líbano no podían ser el modelo a seguir. La comunidad internacional debía dar otra solución al problema y aprovechar esta crisis como una oportunidad para consolidar un nuevo modelo [50] de gestión del drama de los refugiados y desplazados. Toda persona anhela volver a su hogar cuando se ve forzado a abandonarlo. Sin reconstrucción no hay retorno y, sin retorno, no hay reconstrucción.

En conclusión, la paz sería, por tanto, sólo el primer, y muy necesario, paso para la solución de la crisis humanitaria de los refugiados y desplazados ucranianos. Por delante quedaba el reto de volver a una vida normal, para lo cual seguiría siendo necesaria la implicación de la comunidad internacional y la sociedad civil.

12

La economía mundial ante los efectos de la guerra

Mikel Aguirre Uzquiano,
Head of Political y Single Risk de COFACE Ibérica
y doctor en Economía Internacional

El 24 de febrero de 2022 el ejército ruso invadió Ucrania. Lo que se trató del ataque militar convencional más importante visto en setenta y cinco años puso al país en la cabecera de las noticias a nivel mundial.

Conviene recordar que se trataba de una guerra que, si bien parecía haber encontrado desprevenidos a un importante número de mandatarios y ciudadanos de todos los países, se llevaba preparando durante décadas.

Después de la Revolución rusa de 1917 y hasta el final de la Gran Guerra, Ucrania fue brevemente una nación independiente pasando en 1920 a ser parte de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas. Conviene recordar el Holodomor, palabra ucraniana que significa «matar de hambre», hecho que sucedió en la primavera de 1932, siendo un programa diseñado por el Estado soviético con la doble finalidad de eliminar físicamente a los campesinos que se resistían a las colectivizaciones forzosas de sus tierras, sobre todo a los *kulaks*, pequeños propietarios de tierras y

ganado, y, por otra, reprimir cualquier síntoma de rebrote del nacionalismo ucraniano que se definía como proeuropeo y anti-Moscú. Durante la Segunda Guerra Mundial, en 1941 Alemania invadió Ucrania dejando cerca de seis millones de civiles fallecidos. En 1944 la Unión Soviética recuperó el control. En 1991, el parlamento de Ucrania declaró la independencia, y un referéndum realizado el 1 de diciembre de ese año ratificó la separación. En noviembre de 2013 se produjo el Euromaidán, donde el presidente Víktor Yanukóvich del prorruso Partido de las Regiones fue destituido por un elevado número de manifestantes de inclinación europeísta y nacionalista. Este hecho fue considerado por el Gobierno ruso como un golpe de Estado. El siguiente paso fue la anexión de Crimea por parte de Rusia en marzo de 2014, que supuso un mayor control en el suministro de gas y más presencia en Oriente Próximo. Por la región pasan parte de los gasoductos de la petrolera estatal rusa Gazprom que conectan varios países miembros de la Unión Europea. Saltamos a 2021 con la presencia de un nutrido contingente de fuerzas militares soviéticas, para finalmente llegar a febrero de 2022.

Durante su período en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Ucrania fue la segunda de ellas por importancia económica. Después del 25 de diciembre de 1991, fecha de la disolución de la URSS, el Gobierno ucraniano comenzó a reducir el tamaño del Estado, con una campaña fiscal de reducción de impuestos y la privatización de empresas públicas. En 2008, en plena crisis *subprime*, la economía local se contrajo un 15 por ciento. En 2010, Ucrania y Rusia firmaron un acuerdo para que el primero tuviese precios más asequibles de gas y petróleo a cambio de la concesión de un puerto militar en Crimea. En 2014, Rusia se anexionó Crimea demostrando un largo proceso de planificación.

Ese año Ucrania sufrió una caída del PIB del 14 por ciento y la inflación fue cercana al 60 por ciento. El último año pre-Covid (2019), el PIB del país creció un 3,2 por ciento y la previsión para 2021 era de un 3,7.

Los principales socios comerciales de Ucrania eran, antes de la invasión, China y Rusia, con un 25 por ciento y un 17 por ciento de las exportaciones, respectivamente. Ucrania es el primer productor mundial de aceite de girasol y con una tierra muy fértil que facilita una gran producción agrícola de no muy avanzada mecanización. Las importaciones de Rusia eran principalmente industriales, ya que el 65 por ciento del consumo de energía local se autoabastece, al ser Ucrania el séptimo país del mundo con mayor producción nuclear. Cabe destacar, así mismo, que antes de la invasión Ucrania tenía la segunda tasa de mortalidad más alta a nivel mundial, con 15,2 muertes por cada 1.000 habitantes. Uno de los factores que contribuyen a la tasa de mortalidad es la elevada tasa de mortalidad de los varones en edad de trabajar por causas evitables, como la intoxicación etílica y el tabaquismo. Además, Ucrania tuvo una de las epidemias de VIH/sida de más rápido crecimiento a nivel mundial y sufrió una de las peores epidemias de sarampión del mundo en 2019.

Respecto a la Federación Rusa, y como punto de partida, hay que señalar que es la heredera de la URSS, que surgió en diciembre de 1991. De las quince repúblicas que componían la Unión Soviética, Rusia era la más grande y suponía más de la mitad de la economía total, con lo que fue una sucesión natural y ampliamente aceptada a nivel local e internacional. En la actualidad, la Federación Rusa la componen 21 repúblicas nacionales, 22 para quienes incluyen Crimea. La Federación Rusa es de una gran

diversidad de grupos étnicos, más de 150, siendo el 80 por ciento étnicamente rusos. [1]

En las tres últimas décadas la Federación Rusa ha tenido tres presidentes, el ya olvidado Borís Yeltsin, que en agosto de 1991 se subió a los tanques para detener un golpe de Estado; Vladímir Putin, desde mayo de 2000 hasta mayo de 2008; Dmitri Medvédev, los cuatro años siguientes durante los cuales Putin se mantuvo como primer ministro; y este último nuevamente desde mayo de 2012 hasta la actualidad. En 2001, el presidente ruso creó el partido Rusia Unida (United Russia) y desde entonces se ha visto involucrado en cuatro guerras: la segunda guerra chechena (1999-2009); la invasión de Georgia (2008); la anexión de Crimea y la invasión del Dombás (2014), además de la actual invasión de Ucrania. También ha tenido una presión indirecta en otros dos conflictos adicionales: el de Azerbaiyán y Armenia (1988-1994 y 2020) y el de Transnistria, en Moldavia (1990).

Antes de la invasión de Ucrania, una de las principales fortalezas de la Federación Rusa era su baja deuda pública (19,9 por ciento del PIB) y una de sus principales características era su alta dependencia del precio de los hidrocarburos. En 2021, un 36 por ciento de los ingresos fiscales del gobierno se derivaron de la venta de petróleo y gas.

El principal socio comercial de la Federación Rusa en 2020 fue China, con un 14 por ciento de las exportaciones y un 23 por ciento de las importaciones, lo cual es un hecho destacable, ya que Rusia carece de tratados comerciales fuera de sus países vecinos, y teniendo en cuenta que es el país más extenso del mundo por metros cuadrados. Alemania era el segundo país del que importaba, un 11 por ciento, principalmente vehículos y maquinaria, siendo éste el cuarto destino las exportaciones rusas, un 5,4 por ciento,

principalmente gas y materias primas. Forma parte de la Organización Mundial de Comercio desde agosto de 2012.

Históricamente, el Imperio ruso, una vez zarista, acabó siendo comunista, y la Unión Soviética terminó como la Federación Rusa.

Una vez situados los dos principales actores de esta tragedia tenemos que analizar las consecuencias que la invasión está teniendo en la economía mundial.

El impacto a nivel interno en los dos países protagonistas

El Banco Mundial previó una caída de la economía ucraniana del 40 por ciento como consecuencia de la invasión y una caída de la economía rusa de un 11,2 por ciento, lo que supondría una recesión para la economía local, que pasaría de un 4,5 por ciento de crecimiento del PIB en 2021 al –7,5 por ciento en 2022, y que los países en desarrollo de Europa y Asia central se contraerían un 4,1 por ciento a causa de la guerra.

Tras la invasión, el Banco Central ruso subió los tipos de intereses del 9,5 al 20 por ciento, lo que produjo una caída en el consumo debido a la menor capacidad de compra de los ciudadanos.

Se produjo, además, una fuerte depreciación del rublo que motivó al gobierno a tomar medidas agresivas tales como la venta de reservas de divisas extranjeras (640.000 millones de dólares en marzo de 2022). También debido a la congelación de los depósitos por parte de los países occidentales, se disparó el uso de reservas en moneda china (CNY) con un incremento de las relaciones

comerciales con China de un 40 por ciento desde el inicio del conflicto.

Se estableció un control estricto de capitales, prohibiéndose las transferencias en divisas extranjeras; se obligó a los exportadores rusos a vender al gobierno el 80 por ciento de sus ingresos en divisas y se prohibió a las compañías rusas pagar dividendos a accionistas de fuera de la Federación. Las sanciones se dirigían especialmente a los principales bancos rusos, afectando así mismo al Banco Central ruso, la deuda soberana rusa, determinados funcionarios públicos y oligarcas rusos, así como al control de las exportaciones de componentes de alta tecnología a Rusia. Como ya se ha indicado, estas medidas ejercieron una considerable presión negativa sobre el rublo, que inicialmente se desplomó, e impulsaron un aumento en la inflación de los precios al consumidor.

Rusia había conseguido en la última década unas finanzas relativamente sólidas: un bajo nivel de deuda externa pública, un superávit recurrente por cuenta corriente, así como importantes reservas de divisas (unos 640.000 millones de dólares). Sin embargo, la congelación impuesta por los países depositarios occidentales sobre estas reservas impidió al Banco Central ruso utilizarlas, reduciendo la eficacia de la respuesta de Moscú.

Se produjeron sanciones sin precedentes para la economía rusa, como la expulsión del sistema financiero SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) de una lista de bancos relevantes del país, aunque a mediados de abril de 2022 no afectaba a Sberbank, la mayor entidad del país, ni a Gazprombank, entidad que gestiona la mayor parte de las operaciones energéticas del país. Estar fuera del sistema SWIFT implicaba la imposibilidad de comunicarse con instituciones financieras de otros países, lo que acentuó el aislamiento al que se enfrentaba la Federación Rusa a

nivel internacional. Un aislamiento con repercusiones más allá del fin del conflicto y en el que habrá que seguir de cerca las posturas de China e India, dos de los países que se abstuvieron en la Asamblea de las Naciones Unidas en la declaración de condena de la invasión.

La economía rusa podría beneficiarse del incremento de los precios de las materias primas, especialmente para sus exportaciones de energía. Sin embargo, los países de la Unión Europea anunciaron su intención de limitar las importaciones procedentes de Rusia. En el sector industrial, anunciaron la restricción en el acceso a semiconductores, ordenadores, telecomunicaciones, automatización y equipos de seguridad de la información producidos en Occidente. Esto resultó muy perjudicial para Rusia, dada la importancia de estos insumos para sus sectores minero y manufacturero.

Principales efectos de la invasión en la economía mundial

El conflicto entre Rusia y Ucrania provocó conmoción en los mercados financieros y aumentó drásticamente la incertidumbre sobre la recuperación de la economía mundial. Por una serie de efectos que comentaremos a continuación y por la duración del conflicto.

En el plano económico, y de las tensiones sociales, los dos años que van desde la declaración del confinamiento de marzo de 2020 hasta la invasión fueron muy inestables. Ya en 2021 se produjo una serie de alarmas y efectos que se vieron magnificadas con la guerra. Desde el último trimestre de 2021 se arrastraba una congestión en

los barcos de contenedores ante el aumento de la demanda, a lo que hubo que añadir problemas en el transporte debido a no ser aceptadas determinadas vacunas en algunos puertos de descarga. La escasez mundial de insumos de producción no surgió de la nada y, en retrospectiva (como tantas cosas), no fue una sorpresa. A nivel mundial, la pandemia de la COVID-19 provocó la mayor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Así, a diferencia de la crisis de los mercados financieros de 2009, todos los países del mundo se vieron afectados por la pandemia y, por tanto, la mayor parte de los países se encontraban en fase de recuperación desde 2021. Esto suponía que la demanda mundial estaba en un máximo histórico, pero la oferta de bienes de entrada no podía ampliarse tan fácil ni tan rápidamente.

El alza de las materias primas y la escasez de insumos tales como microchips, el impacto de dicha carestía sobre el negocio internacional y la multitud de sectores afectados; el incremento de los precios por el desajuste entre una creciente demanda y una oferta inferior; un endurecimiento de las políticas monetarias con incremento de tipos de interés y un menor crecimiento previsto de la economía China y norteamericana, al ser lógicamente afectados por la situación global, constituyen una conjunción de hechos acrecentados tras la invasión. A esto hay que sumar que uno de los únicos países con crecimiento económico positivo en 2020, China, estableció una política «cero COVID», en parte para no comprometer los Juegos Olímpicos de Invierno de Pekín de febrero de 2022. Y por primera vez en mucho tiempo adoptó un perfil alto en el cuidado medioambiental, a causa de los citados Juegos Olímpicos y, en segundo lugar, por el bloqueo de la producción de carbón.

Esta subida de costes, que afecta a los ciudadanos en su actividad diaria (calefacción, cocinar, desplazarse al trabajo) incrementaron sensiblemente los riesgos de la estanflación y el descontento social. Es decir, nos encontrábamos ante una situación global con un efecto sobre la mayor parte de los sectores económicos mundiales. Si a finales de 2021 el sector de automoción y de electrodomésticos estuvo en la primera línea de perjudicados por la escasez de microchips, con el paso de las semanas desde la invasión de Ucrania, el alza del precio de metales, semiconductores, cobalto, litio o magnesio intensificó el efecto sobre estos sectores. Las fábricas de automóviles ucranianas abastecen a los principales fabricantes en Europa occidental, lo que provocó ciertas paralizaciones e interrupciones, no sólo en Europa, sino a nivel mundial, debido principalmente a la escasez de chips.

El sector del transporte por carretera y marítimo se vio completamente afectado por el alza de los carburantes, con su efecto de transmisión a todos los bienes transportados. En el transporte aéreo los carburantes suponen un tercio de los costes totales del sector del transporte. Además, los países europeos, Estados Unidos y Canadá prohibieron el acceso de las aerolíneas rusas a sus territorios y, a su vez, Rusia prohibió el acceso a su espacio aéreo de aviones europeos y canadienses. Esto suponía un aumento de los costes, ya que las aerolíneas tendrían que adoptar rutas más largas. En última instancia, las aerolíneas tenían poco margen para hacer frente al aumento de los costes, ya que seguían enfrentándose a una caída de sus ingresos debido al impacto de la pandemia. Finalmente, el transporte de mercancías por ferrocarril también se vio afectado, dada la prohibición a las empresas europeas de operar con los ferrocarriles rusos, lo que provocó

interrupciones en el transporte de mercancías entre Asia y Europa a través de Rusia.

La industria petroquímica se vio afectada por el alza de las materias primas, y los altos precios del gas natural actuaron sobre el mercado de fertilizantes y, por consecuencia, sobre toda la industria agroalimentaria. Cabe recordar que el sector de alimentación y la distribución del mismo fueron un importante escudo social durante y tras la pandemia de la COVID-19.

Ni China ni Estados Unidos eran inmunes a esta situación global, pero los países más expuestos fueron principalmente las economías europeas por su cercanía geográfica a los actores principales y su vinculación comercial con ellos. Antes de la invasión, y excluido China, principal socio comercial de Rusia, los cuatro países de los que más se importaba desde Moscú eran Alemania, Bielorrusia, Italia y Estados Unidos, y a los que más se exportaba, Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Bielorrusia. En abril de 2022 se calculaba que la dependencia europea del gas ruso podría reducir el crecimiento del antiguo continente entre un 1 y un 4 por ciento, dependiendo de la reducción de la provisión de gas, parcial o total.

Conviene recordar el papel de Rusia y Ucrania en el escenario mundial de materias primas y cómo el conflicto presionó todavía más a los mercados energéticos y de materias primas. Rusia es el tercer productor mundial de petróleo, el segundo de gas natural y está entre los cinco principales productores de acero, níquel y aluminio. También es el mayor exportador de trigo (casi el 20 por ciento del comercio mundial). Por su parte, Ucrania es el sexto productor de maíz, el séptimo de trigo y el primero de girasol, y está entre los diez principales productores de remolacha azucarera, cebada, soja y colza.

El día que comenzó la invasión, los mercados financieros de todo el mundo se desplomaron y los precios del petróleo, el gas natural, los metales y los alimentos se dispararon. El barril de Brent superó los 100 dólares por primera vez desde 2014 (su precio alcanzó los 125 dólares por barril en abril), mientras que el 4 de marzo los precios del gas TTF (Title Transfer Facility) en Europa alcanzaron un récord de 192 euros.

Aunque los altos precios de las materias primas eran uno de los riesgos ya identificados como potencialmente disruptivos para la recuperación económica, la escalada del conflicto aumentó la probabilidad de que los precios de las materias primas se mantuvieran elevados durante mucho más tiempo. A su vez, intensificó la amenaza de una inflación elevada y duradera, incrementando los riesgos de estanflación y descontento social, tanto en los países avanzados como en los emergentes.

En Estados Unidos, al concluir su reunión del 15 al 16 de marzo, la Reserva Federal (Fed) anunció la decisión de aumentar el rango objetivo para la tasa de fondos federales en 25 puntos básicos, a 0,25 %-0,50 %. Esto supuso el primer aumento de la tasa de interés desde diciembre de 2018, e inició un ciclo de aumento después de que las tasas de interés se redujeran casi a cero en respuesta a la pandemia de la COVID-19. El movimiento se produjo en el contexto de una inflación en máximos en cuatro décadas (7,9 por ciento en febrero de 2022 según el Índice de Precios al Consumidor) y una tasa de desempleo que casi había vuelto a su nivel previo a la pandemia (3,8 por ciento en febrero frente al 3,5 por ciento dos años antes). Hacia la primavera de 2022, las proyecciones publicadas mostraban que los funcionarios de la Reserva Federal esperaban seis aumentos más de 25 puntos básicos ese año.

El proceso de política de ajuste monetario es un acto de equilibrio delicado para la Reserva Federal, ya que su objetivo es enfriar la demanda para controlar las presiones inflacionarias, sin llevar a la economía a una recesión. Si el ajuste es lento, se corre el riesgo de permitir que la inflación se arraigue. Si la subida de tipos es muy rápida, para los consumidores, esto significaría, en última instancia, ingresos y gastos disponibles más bajos, mientras que los aumentos de costes también afectarían a los márgenes corporativos. El impacto sobre el consumo y la inversión empresarial reduciría entonces la actividad económica. En un escenario de la Reserva Federal con política monetaria demasiado agresiva, la economía estadounidense podría experimentar un aterrizaje forzoso. En tal escenario, la demanda final se vería ahogada por un fuerte aumento en los costos de endeudamiento, deprimiendo el consumo y la inversión. En la conferencia de prensa, Jerome Powell argumentó que la economía estadounidense estaba capacitada para manejar tasas de interés más altas.

El conflicto en Ucrania también generaba incertidumbre, lo que podría crear desafíos para los responsables de la política monetaria. Si bien Estados Unidos tiene vínculos comerciales y financieros directos muy limitados con Rusia y Ucrania, se esperaba que se viera afectado por el conflicto a través de dos canales: un crecimiento más lento en Europa y precios internacionales más altos de las materias primas, comenzando por los de la energía. Antes de las acciones militares de Rusia en Ucrania, se esperaba que, aunque era probable que la inflación se mantuviera por encima del 2 por ciento durante 2022, disminuiría gradualmente. No obstante, las revisiones al alza de nuestras suposiciones sobre los precios de las materias primas y otras posibles interrupciones en el suministro llevaron a revisar al alza en 1,4 puntos porcentuales la proyección

de inflación promedio en Estados Unidos (de 4,8 a 6,2 por ciento). Esto repercutiría en la actividad económica, principalmente al erosionar el consumo de los hogares estadounidenses (alrededor del 65 por ciento del PIB), lo que provocaría una revisión a la baja del PIB del país en 2022 en 0,4 puntos porcentuales hasta el 3,3 por ciento. Está menos claro qué significaría esto para la política monetaria de Estados Unidos. Una perspectiva de mayor inflación podría dar pie a que la Reserva Federal adoptara una postura más agresiva. Aumentar las tasas de interés sería poco efectivo para controlar la inflación asociada con el aumento de los precios de las materias primas y, al mismo tiempo, correría el riesgo de reducir drásticamente el gasto de los consumidores cuando ya estaban sintiendo la presión de una mayor inflación. En abril de 2022 parecía poco probable que el conflicto cambiara el curso del endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal, pero la Declaración Final señaló que la incertidumbre asociada con estos eventos «probablemente crearía una presión alcista adicional sobre la inflación y pesaría sobre la actividad económica». (Jerome Powell presidente de la Reserva Federal, 16 de marzo de 2022.)

Mitigaron la crisis en Norteamérica el apoyo del gobierno y un ahorro estimado de 2,5 billones de dólares (11 por ciento del PIB) durante la pandemia. Además, la economía estadounidense parecía estar mejor posicionada para capear un *shock* petrolero que en décadas anteriores. La intensidad energética, la cantidad de energía consumida por cada unidad de PIB, ha disminuido constantemente en los últimos setenta años. La economía de Estados Unidos consume aproximadamente dos tercios menos de energía que en 1950 y menos de la mitad que en 1983. Además, una diferencia clave es también el cambio del estatus de Estados Unidos en la industria petrolera mundial. Si bien históricamente ha sido un gran

importador neto de petróleo, la producción nacional de productos derivados del petróleo del país representó más del 80 por ciento de su consumo en 2021 debido a la revolución del petróleo de esquisto (*shale oil*) de los quince años anteriores.

El endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal podría tener implicaciones más allá de la economía estadounidense. Podría tener consecuencias especialmente dañinas para las economías emergentes: subidas de tipos de la Reserva Federal más rápidas de lo esperado podrían provocar importantes salidas de capital y una depreciación de la moneda en el extranjero, además de un incremento en los costes de financiación. Algunos mercados emergentes comenzaron a ajustar su política monetaria en 2021, impulsados por las preocupaciones sobre la inflación interna, especialmente en América Latina, pero esto podría intensificarse con una Reserva Federal más agresiva.

Dado que los vínculos comerciales y financieros de Norteamérica con Rusia y Ucrania son bastante limitados, el impacto del conflicto se apreciaría principalmente a través del canal de los precios y de la desaceleración del crecimiento europeo. A pesar de la perspectiva de un crecimiento económico ralentizado y un aumento de la inflación, no se esperaba que los acontecimientos geopolíticos perturbaran la política monetaria en América del Norte.

Las economías europeas son las más expuestas

Debido a su dependencia del petróleo y del gas natural rusos, Europa parecía ser la región más expuesta a las consecuencias de este conflicto. Reemplazar totalmente el suministro de gas natural ruso a Europa era imposible a corto y medio plazo, y los precios tendrían un efecto significativo sobre la inflación. En el momento de

redactar este capítulo, con el barril de Brent cotizando por encima de los 125 dólares y los futuros del gas natural anticipando precios duraderos por encima de los 150 €/Mwh, se estimaba, al menos, un aumento de 1,5 puntos porcentuales de inflación adicional en 2022, que mermaría el consumo de los hogares y, junto con la caída prevista de la inversión empresarial y las exportaciones, reduciría el crecimiento del PIB en aproximadamente un punto porcentual. [2]

Si bien Alemania, Italia o algunos países de Europa central y oriental tienen una mayor dependencia del gas natural ruso, la interdependencia comercial de los países de la eurozona sugiere una desaceleración general.

COFACE estimaba que un corte total de los flujos de gas natural ruso a Europa elevaría el coste en 4 puntos porcentuales en 2022, lo que implicaba un crecimiento anual del PIB cercano a cero, y posiblemente en territorio negativo, dependiendo de la gestión de la destrucción de la demanda.

El Banco Central Europeo estaba muy preocupado por las tasas de inflación: si los precios al consumo se mantenían al alza durante más tiempo, las retribuciones salariales podrían ser especialmente altas, iniciando así una espiral permanente de precios al alza. El BCE se vería entonces obligado a aplicar una política monetaria menos expansiva, reduciendo las compras de bonos. No obstante, era probable que se necesitase mucho tiempo para encontrar una mayoría en el seno del BCE para adoptar esta decisión. Era más probable que el BCE reprimiera la inflación durante el mayor tiempo posible para fortalecer con sus políticas las finanzas públicas de muchos países de la eurozona. Por lo tanto, parecía probable que el bajo tipo de depósito se mantuviera sin cambios en 2022.

Ninguna región estaría a salvo de la inflación importada y de las perturbaciones del comercio mundial. El 18 de abril el Banco

Mundial redujo del 4,1 al 3,2 por ciento el crecimiento esperado de la economía mundial para 2022, principalmente por los efectos del conflicto en Ucrania. El presidente de la entidad, David Malpass, indicó: «Comenzamos la primavera con varias crisis que se acumulan entre ellas».

En el resto del mundo, las consecuencias económicas se podrían percibir, principalmente, por el aumento de los precios de las materias primas, que alimentaría las presiones inflacionistas existentes. Como siempre que los precios de las materias primas se disparan, los principales afectados serían los importadores netos de energía y productos alimenticios, con la amenaza de graves interrupciones de suministro en caso de una escalada aún mayor del conflicto. La caída de la demanda europea también entorpecería el comercio mundial.

En la región Asia-Pacífico, el impacto sería perceptible casi de inmediato a través del aumento de los precios de las importaciones, particularmente en el sector de la energía, ya que muchas economías de la región son importadoras netas de energía, lideradas por China, Japón, India, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia.

El primer impacto relevante seguía siendo la citada inflación. Como se ha señalado, desde el verano de 2021 la demanda superior a la oferta, la forma de establecer los precios y ciertos cuellos de botella ya anticipaban una situación de subida de precios no vista desde 2007. La invasión potenció los efectos previstos.

La inflación genera incertidumbre sobre los beneficios y los salarios futuros y hace que el capital y el trabajo sean más prudentes y reduzcan su inversión. Eso frena la creación de empleo, aumenta el paro y te aleja del pleno empleo. Además, genera problemas de distribución de la renta. En esa ocasión, al ser provocada por materias primas, empobreció a los países

consumidores y enriqueció a los productores (principalmente del gas): Argelia, Catar, Rusia, Estados Unidos y Australia. Una subida de tipos de interés para controlar la inflación produciría una disminución del crecimiento potencial e incrementaría las desigualdades.

Hay que señalar que el principal socio comercial del continente africano es Europa (36 por ciento de sus exportaciones y 33,5 por ciento de sus importaciones),[3] con lo que los efectos en el viejo continente tendrían su repercusión sobre sus vecinos del sur. Por otra parte, el encarecimiento del trigo tendría un efecto muy importante en muchos países africanos que son importadores netos de este insumo tan básico. El alza de los precios de los alimentos podría incrementar de forma significativa la estabilidad social y política a lo largo del continente.

Conclusiones

En definitiva, tras el 2020, las economías a nivel mundial se apuntaban a un efecto rebote en el 2021 con recorrido al alza en los años siguientes.

Desde mediados de 2021, la amenaza de la inflación estuvo latente como una potencial subida de tipos para atajar la inflación. La invasión de Ucrania incrementó ciertos cuellos de botella y disparó las materias primas con efectos globales en la mayor parte de los sectores.

En la primavera de 2022 todas las previsiones futuras se basaban en la duración del conflicto.

La previsión más factible era que la guerra se alargaría. ¿El motivo? El presidente de la Federación Rusa tenía una clara determinación, que labraba durante más de ocho años. Putin tenía

detrás la fuerza de las materias primas, y su país ocupaba un tercio del territorio mundial con sus recursos. Los países que apoyaban a Ucrania, principalmente Europa y Estados Unidos, no enviarían tropas. Norteamérica tiene el principal ejercito a nivel mundial,[4] y la Federación Rusa el segundo, con más de tres millones y medio de efectivos. Cabe destacar que Rusia incrementó su presupuesto en defensa de 44.000 millones de dólares en 2019 a 54.000 millones en 2022. Ucrania contaba con un ejército de medio millón de soldados.

Es importante destacar también en este juego de ajedrez a nivel mundial que el tercer y cuarto ejércitos más importantes a nivel mundial, tras los Estados Unidos y Rusia, son China e India. El gigante asiático estaba sirviendo de apoyo a Rusia frente a las sanciones occidentales y era muy importante seguir el papel de India, ya que el país liderado por Narendra Modi no condenó la invasión y se mantuvo como aliado estratégico de Rusia en materia de defensa y compra de petróleo.

¿Podrían los países, principalmente occidentales, prescindir de los recursos naturales rusos, de la financiación China y del mercado indio? Parecía improbable, con lo que se trataba de llegar a una situación de desgaste que sólo se lograría a lo largo de varios meses. Para otoño de 2022 podría haberse llegado a un tipo de acuerdo que salvaguardara las vidas inocentes afectadas por la invasión y recuperara la senda de la recuperación económica global.

13

La guerra en Ucrania: impacto económico en Asia

Alicia García-Herrero,
economista jefe de Asia/Pacífico en Natixis

Desde que Rusia inició su invasión de Ucrania, la economía mundial se vio afectada por una serie de choques. Hubo tres razones principales para ello. La primera fue la propia invasión, que puso en jaque a la economía rusa y paralizó la ucraniana. La segunda razón fue la respuesta rápida y sin precedentes de Occidente a la agresión rusa mediante una serie de sanciones. La tercera razón de la magnitud del choque fue que la guerra se prolongó en el tiempo debido a la falta de consenso sobre las responsabilidades que había detrás de esta guerra. En este tercer factor, Asia tuvo un papel importante, especialmente China.

Pasando a los choques provocados por la guerra en Ucrania, se pueden identificar tres claves. En primer lugar, el fuerte aumento de los precios de la energía, especialmente del petróleo y el gas, pero también de otras materias primas, metales y alimentos. Fue una conmoción global que afectó a Asia como mayor importador neto de energía del mundo, en particular a China e India. Más allá de la energía, el comercio de otras materias primas producidas en

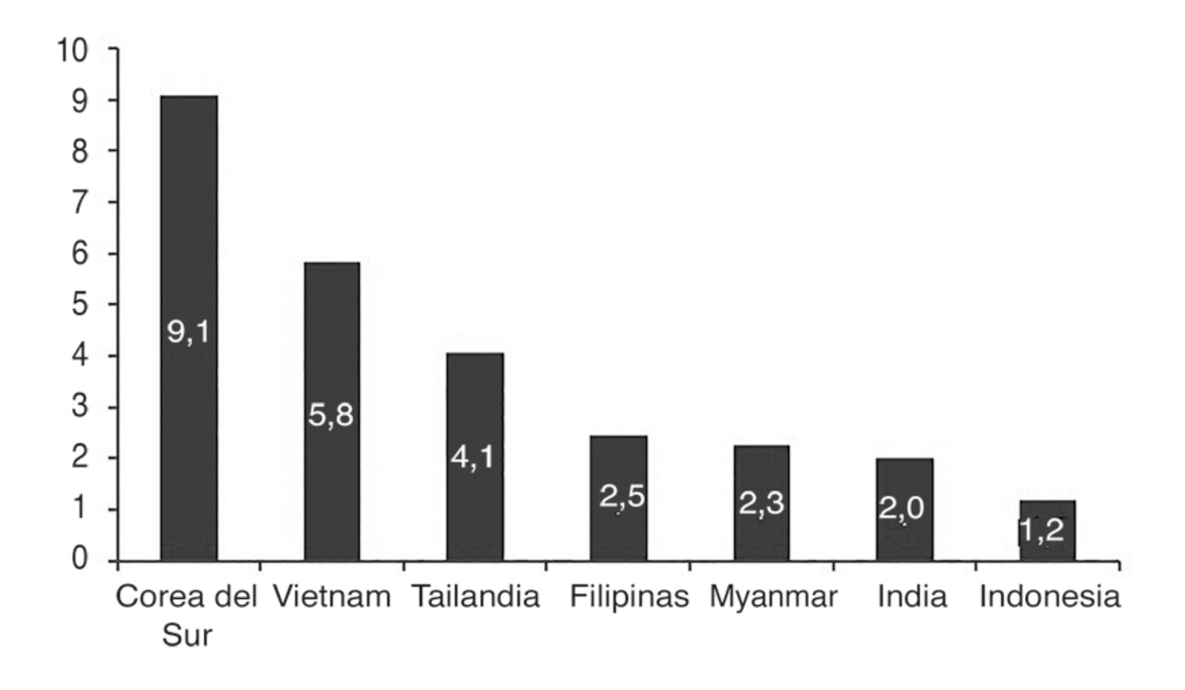
cantidades relativamente grandes en Ucrania o Rusia también se vio perturbado. La segunda conmoción fue el repentino aumento de la aversión al riesgo, que provocó una fuerte corrección de los mercados bursátiles en todo el mundo, así como una gran salida de flujos de cartera del mundo emergente, especialmente de China. El tercer choque fue el enorme éxodo de refugiados de Ucrania, el mayor registrado, seguido de Afganistán. Sólo una mínima parte de esos cinco millones de refugiados llegaron a Asia, contados en cientos para Japón y en un solo dígito para Taiwán. Aun así, este gran éxodo fue otro ejemplo de la rapidez con la que se puede crear una crisis humanitaria, lo que fue claramente relevante para el continente más poblado del mundo, Asia, con varios conflictos en evolución o en ciernes.

En este capítulo revisamos todas estas cuestiones con más detalle para evaluar mejor el impacto de la guerra de Ucrania en las economías asiáticas. La primera parte investiga los vínculos energéticos y comerciales entre Rusia y Asia. La segunda profundiza en un tema relacionado pero muy relevante, a saber, cómo puede afectar la actual sacudida de los precios de la energía a los planes de los países asiáticos para reducir las emisiones de carbono. Por último, dada la enorme importancia de China en la economía mundial, pero también como socio estratégico de Rusia, parece importante analizar cómo la guerra puede afectar a la economía china, así como la forma en que China puede contribuir a moldearla en una u otra dirección. Más concretamente, la última sección se centra en comprender mejor la verdadera posición de China en este conflicto o, en otras palabras, si China estará dispuesta a apoyar a Rusia y en qué medida. La última e importante pregunta es hasta qué punto es realmente factible que China apoye a Rusia.

Vínculos energéticos y comerciales con Asia

La exposición comercial de Asia a Rusia es generalmente baja. Corea del Sur y Vietnam tienen las mayores relaciones comerciales bilaterales con Rusia dentro de la región, pero siguen siendo relativamente pequeñas, representando el 9,8 y el 6,3 por ciento de su comercio total, respectivamente (figura 13.1). Esta exposición comercial se concentra en gran medida en las importaciones de combustibles fósiles procedentes de Rusia. En cuanto a las exportaciones asiáticas, Corea del Sur vuelve a tener la mayor exposición, pero sigue siendo claramente baja, con un 1,9 por ciento del total de sus exportaciones. Dado que el comercio bilateral con Rusia se concentra en importaciones de energía, Corea del Sur, y en menor medida Vietnam, tendrán que esforzarse por encontrar fuentes de combustibles fósiles diferentes a Rusia si las sanciones alcanzan al sector energético.

Figura 13.1. Exposición a las importaciones de Rusia, 2020 (porcentaje de importaciones globales)

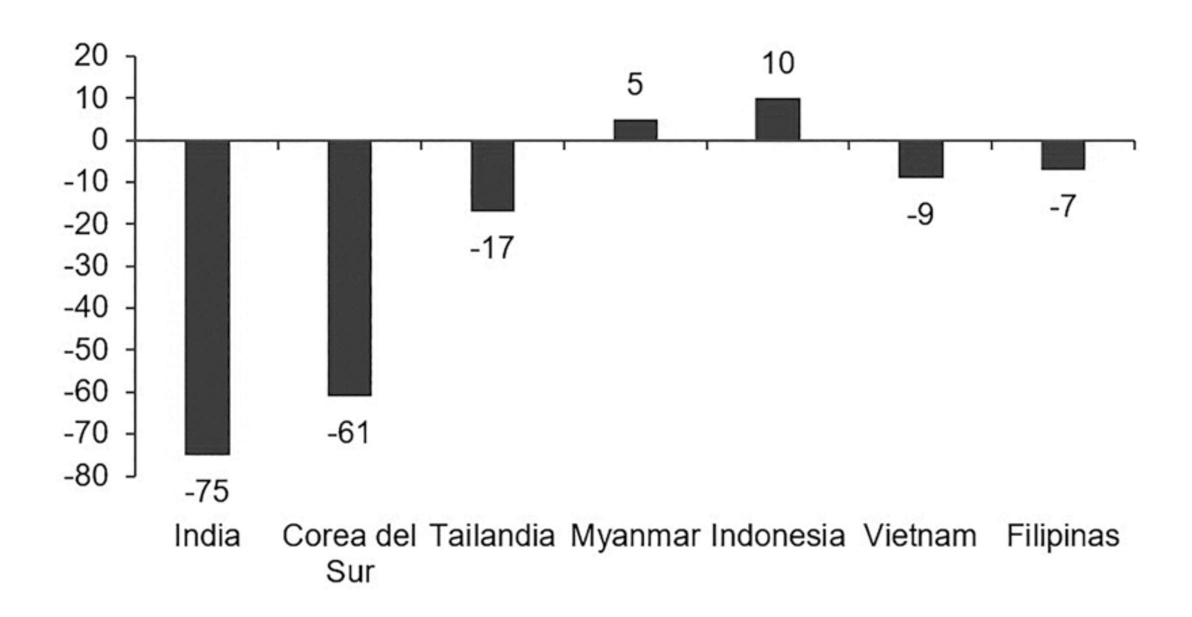


Fuente: UNCTAD, Natixis.

En general, el papel vital de Rusia en el suministro de petróleo y gas explica el enorme impacto que las sanciones occidentales han tenido en los precios de la energía. La mala noticia para la región es que es el mayor importador neto de combustibles fósiles del mundo, aunque existen diferencias entre países (figura 13.2). China es, con diferencia, el mayor importador mundial. India también es un importador clave, seguido de Corea del Sur. En cambio, Malasia, seguida de Indonesia, son exportadores netos. Los importadores netos tendrán que pagar costes más elevados por las importaciones, pero este reto difiere según los países. China tiene grandes reservas estratégicas y un superávit por cuenta corriente, lo que significa que está bastante aislada del impacto macroeconómico de la subida de los precios del petróleo. Éste no es el caso de India,

que tiene un déficit por cuenta corriente que está condenada a aumentar si suben los precios del combustible. El considerable superávit por cuenta corriente de Corea del Sur en chips y productos manufacturados debería compensar el impacto, al igual que para China. Tailandia se ve afectada negativamente por la subida de los precios del petróleo, como importador neto, así como por el colapso de la economía rusa, ya que el segundo país de origen de los turistas, después de China, es Rusia.

Figura 13.2. Balanza comercial en energía (miles de millones de dólares en 2020)



Fuente: UNCTAD, Natixis.

Mientras que los exportadores netos saldrán ganando y los importadores perdiendo, los hogares asiáticos pagarán en general más por la subida de los precios de los combustibles y de otras materias primas como los metales y los alimentos. Sin embargo, el

impacto dependerá en gran medida del grado de protección que los gobiernos ofrezcan a los hogares contra este choque. En otras palabras, algunos gobiernos asiáticos están obligados a utilizar subvenciones para controlar las subidas de precios, mientras que otros pueden decidir no hacerlo o no tener los medios para ello. La India, por ejemplo, es poco probable que subvencione de forma significativa el aumento de los costes de los insumos, ya que no dispone de suficiente margen fiscal, sobre todo teniendo en cuenta el fuerte aumento de la demanda como consecuencia de su actual auge de las infraestructuras. Tailandia ha subvencionado algunas subidas de los precios de los productos básicos en el pasado, pero es poco probable que pueda compensar totalmente las actuales, ya que son mayores y más generalizadas entre los distintos productos básicos. El presupuesto fiscal tailandés ya se ha visto afectado por años de ayudas relacionadas con la COVID-19, por lo que el margen de maniobra para conceder más subvenciones es realmente limitado. India, Tailandia y Filipinas tienen la mayor proporción de alimentos y energía en sus cestas de precios al consumo, lo que debería provocar un aumento más rápido de la inflación de éstos. Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta la todavía considerable demanda reprimida después de dos años de escasa actividad debido a la COVID-19. En definitiva, una de las principales consecuencias de la invasión rusa de Ucrania —y del consiguiente aumento de los precios de las materias primas— es la agudización de las presiones inflacionistas en toda la región asiática y la erosión del poder adquisitivo de los consumidores. Este impacto es más acusado en la India y menos en Corea del Sur.

Impacto en la transición energética de Asia

La crisis energética mundial derivada de la guerra de Ucrania está complicando los objetivos climáticos más ambiciosos a largo plazo, que muchos países asiáticos se habían fijado en la Cumbre del Clima COP26 de Glasgow a finales del 2021. La realidad es que la mayoría de los países asiáticos son importadores netos de combustibles fósiles y, por lo tanto, están sufriendo el reciente aumento masivo de los precios de la energía desde una base ya elevada en 2021. Por si fuera poco, la ralentización cíclica de la economía china no augura nada bueno para la demanda exterior de muchas economías asiáticas, dada la importancia de China como gran socio comercial

En este contexto, los países asiáticos tendrán que buscar flexibilidad en sus estrategias de reducción de los combustibles fósiles, al menos a corto plazo, para minimizar las consecuencias económicas de unos objetivos demasiado estrictos. El hecho de que los países cumplidores no estén obligados a actualizar sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) para la Cumbre COP27 ayuda, ya que permite cierto margen de maniobra para afinar los objetivos climáticos en 2022. Así, China, el mayor emisor mundial, ha señalado que el crecimiento es su prioridad más importante para 2022 en el Informe de Trabajo del Gobierno presentado por el primer ministro Li en la reunión anual más importante del partido, conocida como las Dos Sesiones del 5 de marzo. En concreto, China abandona sus objetivos anuales de reducción del consumo energético y también relaja sus normas sobre el uso del carbón. En la misma línea, Corea del Sur también ha flexibilizado sus criterios sobre la clasificación de los combustibles fósiles.

Aun así, el impulso a las renovables no se detendrá, ya que esta guerra —en particular, el doloroso estancamiento de Alemania— es

un importante recordatorio más de los riesgos asociados a la excesiva dependencia de las importaciones de combustibles fósiles. Y es que la transición verde no sólo mejorará la sostenibilidad energética a largo plazo, sino que también dará un respiro al inminente riesgo de seguridad energética a corto plazo. De hecho, la India ha publicado su política nacional de hidrógeno verde, prometiendo la exención de las tasas de transmisión de energía interestatal durante veinticinco años para el hidrógeno puesto en marcha antes de junio de 2025. Esto ayudará a reducir el coste de la producción de hidrógeno verde en la India, lo que debería aumentar el peso del hidrógeno en la cesta energética del país. Además, la energía nuclear también está volviendo a la mesa. En concreto, el nuevo presidente de Corea del Sur ha anunciado su plan de revisar el plan de abandono de la energía nuclear establecido por el anterior gobierno.

En el otro extremo de la ecuación, la financiación seguiría siendo un cuello de botella clave para muchos países asiáticos, y la guerra en Ucrania no hace más que empeorar la situación. En primer lugar, los presupuestos de los gobiernos se ven aún más presionados por la necesidad de subvencionar, al menos parcialmente, las fuertes subidas de los precios de la energía y los alimentos. En segundo lugar, Asia está experimentando grandes salidas de capital, lo que significa que la financiación extranjera para la transición energética de Asia sería más difícil de encontrar que antes. Esto es especialmente importante para las economías más dependientes del capital extranjero, como India e Indonesia.

En resumen, la guerra de Ucrania y la crisis energética relacionada con ella empujarían a los países asiáticos a mantener la flexibilidad en el uso de los combustibles fósiles a corto plazo, al tiempo que aceleran las inversiones en energías renovables. Por

último, la financiación de la transición energética sería aún más difícil que antes de que comenzara la guerra.

Vínculos financieros

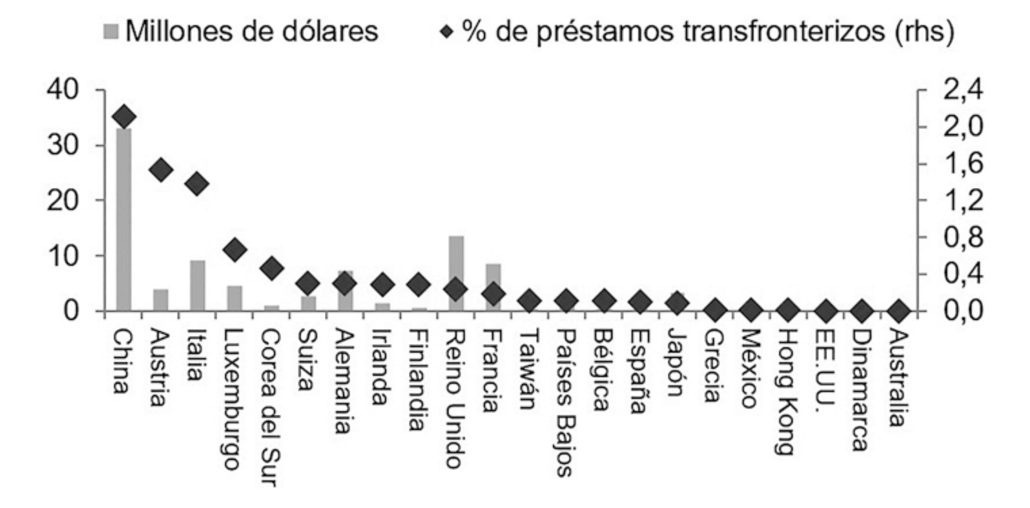
Desde la anexión de Crimea en 2014, Rusia ha estado expuesta a las sanciones occidentales, pero son claramente mucho más suaves que las impuestas debido a la invasión rusa de Ucrania. Esto nos lleva a preguntarnos cuál es la posición de Asia en los vínculos financieros con Rusia. Para evaluar el impacto, es importante distinguir entre los diferentes tipos de vínculos financieros (acciones, préstamos sindicados y bonos) entre Rusia y el mundo, con especial atención a Asia.

Los vínculos financieros generales de Rusia con el mundo en su conjunto son mucho más reducidos que antes de la invasión de Crimea, especialmente en divisas. La financiación de Rusia a través de préstamos sindicados y de la emisión de bonos internacionales ha disminuido, mientras que se ha recurrido más a China para los grandes proyectos de infraestructuras.

Si nos centramos en los vínculos financieros entre Asia y Rusia, en general son limitados para los tres canales mencionados. De hecho, Asia sólo representa el 1 por ciento de la financiación en acciones y bonos de las entidades rusas. Sólo la empresa rusa de aluminio, RUSAL, cotiza en Hong Kong y ninguna otra empresa rusa importante cotiza en Asia. Esto no significa que Rusia no necesite financiación en el extranjero, pero su principal centro *offshore* sigue siendo Londres. Para la emisión de bonos internacionales de Rusia, el papel de Asia también es bastante pequeño. La región desempeña un papel algo mayor en los préstamos sindicados internacionales de las empresas rusas, y China domina claramente

(figura 13.3). De hecho, los préstamos de China a las empresas rusas han aumentado masivamente desde la invasión rusa de Crimea, pasando del 2 por ciento entre 2009 y 2014 al 12 por ciento entre 2015 y 2021. Los sectores clave en los que China presta más a las empresas rusas son el acero, el níquel y los fertilizantes. El ejemplo del níquel es importante, y muestra el continuo esfuerzo de China por asegurarse recursos estratégicos en la carrera por dominar la producción de vehículos eléctricos y baterías eléctricas. También hay que tener en cuenta que la cuantía de los préstamos de China a Rusia puede estar infravalorada, ya que muchas transacciones clave no se divulgan. Muchos de los mayores contratos de infraestructuras, incluido el gasoducto que une el gas de Rusia con China (Power of Siberia I), que se finalizó en 2019, vienen acompañados de garantías de compra, que superan con creces el coste del proyecto. Además, la existencia de sanciones a Rusia desde Crimea también ha provocado un fuerte aumento de la financiación en renminbi para Rusia. Esto es más difícil de rastrear ya que los bancos centrales de Rusia y China tienen una gran línea de intercambio de renminbi a través de la cual pueden liquidar los pagos sin revelarlos.

Figura 13.3. Préstamos transfronterizos a entidades rusas



Fuente: Natixis, Banco de Pagos internacionales.

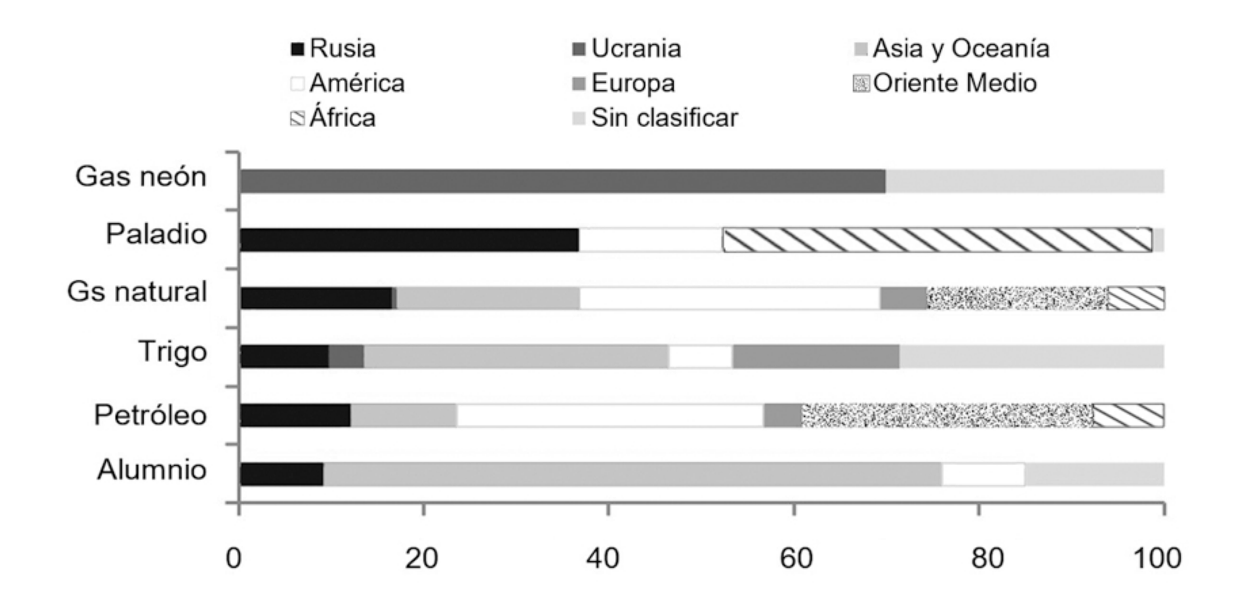
Más allá de la exposición financiera directa, los mercados asiáticos se están viendo afectados por el actual sentimiento muy negativo. La buena noticia es que el impacto es hasta ahora pequeño en comparación con el resto del mundo. Por último, el conflicto no ha terminado, y el pregonado acuerdo de cooperación de China con Rusia durante los Juegos Olímpicos y las declaraciones contradictorias sobre su posición abren la puerta a un mayor impacto financiero. De hecho, ya se están produciendo grandes salidas de carteras de China desde marzo, aunque es difícil saber si son una respuesta a la guerra o a la creciente mala situación económica de China debido a la ola omicrónica en curso. En otras palabras, la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, que es más evidente que nunca en el sector financiero, no mejorará después de la ambigua posición del país asiático sobre la invasión de Rusia en Ucrania y las críticas de Estados Unidos. Esto significa que el impacto financiero final puede ser mayor de lo

esperado, especialmente si se consideran las posibles sanciones secundarias.

Impacto sectorial en Asia

Rusia y Ucrania sólo representan el 2 por ciento del comercio mundial en total. Sin embargo, tienen importantes cuotas de mercado en las exportaciones mundiales de productos específicos, como el gas de neón (70 %), el paladio (37 %), el gas natural (17 %), el trigo (13 %), el petróleo (12 %) y el níquel (9 %) (figura 13.4). Esto significa que desempeñan un papel relevante en los sectores ascendentes, lo que seguramente tendrá efectos indirectos en Asia, especialmente en energía, tecnología, agricultura y transporte.

Figura 13.4. Principales materias primas importadas por países asiáticos desde Rusia. Producción por país (porcentaje de la cuota de mercado mundial)



Fuente: Natixis, United States Geological Survey, British Petroleum, TrendForce, Techcet, Bloomberg.

Empezando por la energía, Asia se verá afectada por la subida de precios, ya que la mayoría de los países son importadores netos de petróleo y gas. La dependencia global de Asia del suministro energético de Rusia es bastante moderada, siendo la mayor exposición la de China, que importa el 12 por ciento de su petróleo y gas de Rusia. Otros países, como Japón y Corea, tienen una cuota inferior al 8 por ciento.

Las importaciones de gases raros, paladio y níquel son clave para la producción de semiconductores y baterías para vehículos eléctricos en Asia. La proporción de estos materiales es pequeña, pero fundamental en las cadenas de suministro. El gas neón se utiliza en el proceso de litografía de los chips. El paladio es importante para los chips de memoria y los sensores. El níquel está en el núcleo de las baterías ternarias de litio, y la subida de precios puede acelerar el cambio hacia las baterías de fosfato de hierro y litio (LFP), que es una opción más barata sin níquel. En cuanto al bloqueo tecnológico, el impacto para Asia es bajo, ya que Rusia no es un gran mercado para ellos, pero los costes pueden crecer si Rusia restringe las exportaciones.

Rusia y Ucrania también se sitúan en el mar Negro, que es la encrucijada para el comercio de energía y productos secos a granel, como el acero y los cereales. Cualquier interrupción de las exportaciones de trigo puede provocar un aumento de los precios de los alimentos en Asia. Australia, el quinto mayor exportador de trigo, puede beneficiarse ya que los consumidores pueden cambiar sus pedidos, pero los cuellos de botella logísticos pueden ser un problema. El aumento de los costes del transporte marítimo se refleja en los petroleros y en los graneles secos (120 por ciento y 48

por ciento desde principios de febrero, respectivamente). Los contenedores se ven menos afectados, dado su menor protagonismo en la región. Aun así, los cierres de puertos y espacios aéreos hacen que los transportistas marítimos puedan saltarse puertos y que los aviones tengan que desviarse.

En general, la inflación y otra interrupción de la cadena de suministro son los principales efectos en Asia del conflicto entre Rusia y Ucrania, que se reflejarán en la energía, los semiconductores, los vehículos eléctricos, la agricultura, el transporte marítimo y los fletes aéreos. Una de las principales preocupaciones es que es difícil ver el fin del conflicto, por lo que el impacto aumentará con el tiempo a medida que las empresas reduzcan sus inventarios. Por último, no todos los países asiáticos están destinados a sufrir. Australia, Malasia e Indonesia pueden beneficiarse de una reorientación de las importaciones desde Rusia y Ucrania hacia ellos.

El impacto en la economía china

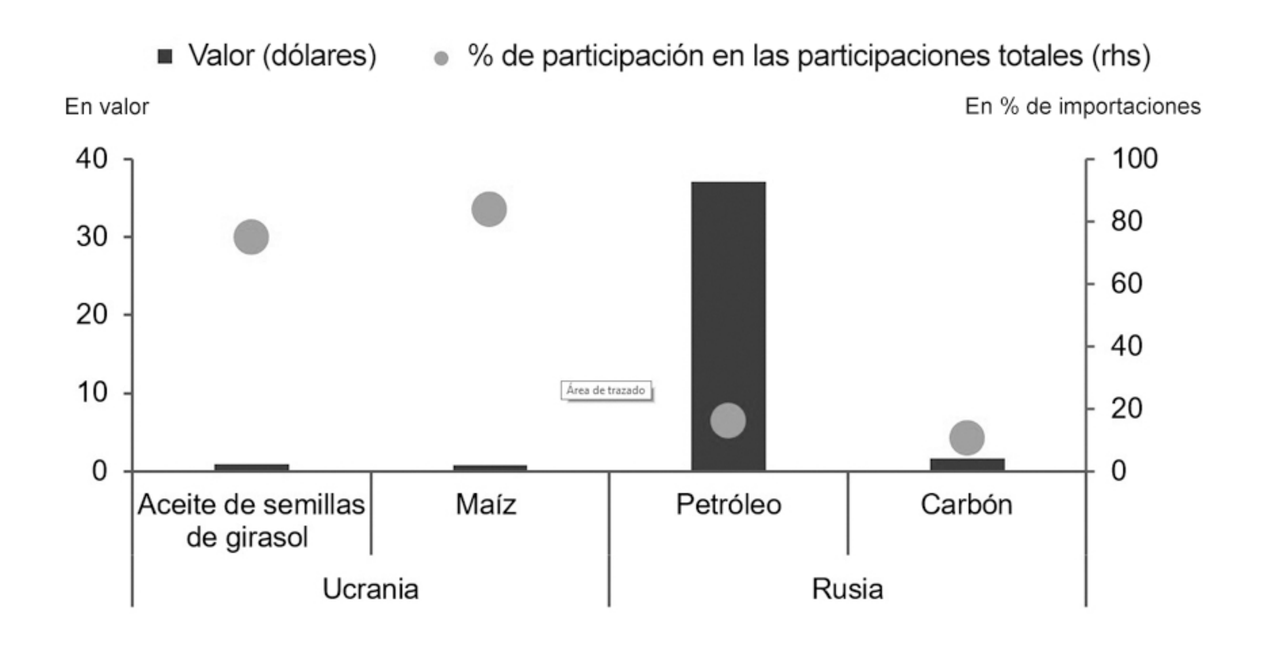
Está claro que la economía china es lo suficientemente grande como para estar relativamente aislada de los trágicos acontecimientos de Ucrania, al menos en lo que respecta a los canales directos, es decir, los comerciales y financieros. Sin embargo, los canales indirectos pueden ser más complicados.

Como importador neto de energía, China depende en gran medida de los mercados exteriores, incluida Rusia. Rusia es especialmente importante en lo que respecta al gas, sobre todo desde que en 2019 se finalizó el gasoducto siberiano Power of Siberia I, que ha permitido triplicar el gas que China importa de Rusia. El aumento de los precios, así como las posibles

interrupciones en las importaciones de energía de Rusia, son, por tanto, los canales más inmediatos sobre la economía china. De momento, se ha informado de que los bancos chinos dejarán de financiar las importaciones de carbón de Rusia para evitar posibles sanciones. Dicho esto, los precios regulados de la electricidad amortiguarán su impacto en los sectores industriales nacionales. Sin embargo, el resquicio de esperanza es que China ha firmado un acuerdo estratégico con Rusia durante los Juegos Olímpicos de Pekín para construir una capacidad adicional en el futuro para que Rusia suministre gas a China, facilitando la transición de esta última para reducir las emisiones de carbono en el futuro. Sin embargo, esto es sólo un objetivo a medio plazo que no resuelve los problemas inmediatos de China. De hecho, la propia producción de carbón de China aumentó desde principios de 2022, lo que es comprensible dados los elevados precios del petróleo y el gas en el período previo al conflicto de Ucrania.

Aparte del impacto de Ucrania en los mercados energéticos, China importa desde hace tiempo una serie de productos agrícolas de Ucrania, como el aceite de semillas de girasol y el maíz (figura 13.5). Aun así, dado el limitado número de productos, el impacto del índice de precios al consumo (IPC) de China debería ser bastante limitado, sobre todo si se tiene en cuenta que la inflación del IPC de China es bastante baja (1,5 por ciento en marzo de 2022) en comparación con la de Occidente. Además, China ha respondido muy rápidamente a las posibles interrupciones de la cadena de suministro derivadas del conflicto de Ucrania, concretamente flexibilizando las restricciones a las importaciones de trigo y otros cereales procedentes de Rusia.

Figura 13.5. Principales productos importados por China desde Ucrania y Rusia (2019)



Fuente: Natixis, UNCTAD.

Pasando a los vínculos financieros, el entorno general de disminución del riesgo ha provocado un salto inmediato en la demanda de activos seguros, especialmente los bonos del Tesoro estadounidense y el oro. En la misma línea, el renminbi, que actuó como refugio seguro, especialmente en los primeros días del conflicto de Ucrania, se está depreciando rápidamente por razones relacionadas con la ola de coronavirus de China y no tanto con la guerra de Ucrania.

También hay efectos menos inmediatos e indirectos, pero igualmente importantes. La posición de China en la crisis actual, dada su relación estratégica con Rusia y también un importante socio comercial de Occidente, podría jugar a favor de China si consigue mediar en el conflicto y lo controla (las noticias sobre el

posible papel de intermediario de China son una clara señal en esta dirección). Además, el impacto del conflicto ucraniano en China dependerá de la extensión y duración del mismo, así como de la duración, profundidad y posible ampliación de las sanciones occidentales. Esta cuestión se analizará con más detalle en la próxima sección.

En general, esperamos que el impacto a corto plazo de la crisis ucraniana sea limitado para China, salvo por la subida de los precios de la energía, que el país asiático aún puede maniobrar. El impacto indirecto —y posiblemente a más largo plazo— no es fácil de calibrar, ya que afectará a muchas dimensiones de la economía mundial y es necesario hacer muchas suposiciones sobre el escenario al que se enfrentará China.

¿Ayudará China a Rusia económicamente?

La guerra en Ucrania y las sanciones sin precedentes impuestas a Rusia por los aliados occidentales como respuesta a la invasión rusa van a tener seguramente un impacto negativo en la economía mundial mucho más allá de Rusia y Ucrania. En primer lugar, la economía europea se verá muy afectada debido a su dependencia energética de Rusia, pero también al enorme flujo de refugiados que está absorbiendo el continente. El impacto directo sobre la economía china será mucho más atenuado, aunque seguirá siendo claramente negativo, al menos a corto plazo. En primer lugar, el enorme salto en los precios de la energía a nivel mundial derivado de la guerra en Ucrania es una mala noticia para China, dada su dependencia de las importaciones de energía. Por si fuera poco, los objetivos de reducción de emisiones de carbono fijados por China en el actual Plan Quinquenal habrían exigido importaciones

adicionales de gas como forma de abandonar el carbón. Uno de los resultados de las recientes Dos Sesiones de los líderes chinos a principios de marzo de 2022 es haber dejado en suspenso los objetivos anuales de emisiones de carbono, manteniendo los objetivos generales para 2025, como forma de ganar cierta flexibilidad en tiempos de precios muy altos de la energía debido a la guerra.

Más allá del aumento de los precios de la energía, la otra presión inmediata a la baja sobre la economía china son las sanciones occidentales impuestas a Rusia. De hecho, las empresas e instituciones financieras chinas tendrán que tener mucho cuidado cuando comercien con Rusia o inviertan en ella. Esto es exactamente lo que parece estar ocurriendo, ya que los bancos chinos ya no ofrecen cartas de crédito para el comercio con Rusia y las empresas energéticas chinas, concretamente Sinopec, están dejando de lado sus proyectos con sus homólogos rusos. Aun así, el impacto de esta retracción de Rusia debería ser bastante moderado para China, ya que Rusia es diez veces más pequeña. Además, China ni siquiera necesita cortar totalmente sus lazos con Rusia, sino simplemente evitar los pagos en divisas y algunas entidades específicas, como el Banco Central ruso y el Ministerio de Finanzas. En cuanto a los pagos comerciales, el hecho de que varios grandes bancos sigan pudiendo utilizar el sistema SWIFT deja claro que las sanciones no son lo suficientemente estrictas como para que China tenga que interrumpir todas sus relaciones económicas con Rusia.

Aunque el impacto directo de la guerra de Ucrania en China parece bastante limitado, la clave para calibrar mejor dicho impacto es la verdadera posición de China en este conflicto. Por un lado, la retórica de China es seguramente antiestadounidense y anti-OTAN, mientras que es bastante complaciente con Rusia. De hecho,

además de responsabilizar a Estados Unidos del conflicto, China se ha opuesto repetidamente a las sanciones occidentales contra Rusia. Sin embargo, este lenguaje va en contra de las decisiones reales adoptadas por las instituciones financieras y las empresas chinas, que confirman la adhesión real de China a las sanciones occidentales. Esto significa que China acatará, aunque sea a regañadientes, la letra, aunque no necesariamente el espíritu, de la ley. De hecho, China utilizará cualquier espacio disponible para apoyar a la economía rusa, siempre que no se vea perjudicada, por la sencilla razón de que es en interés de China. La seguridad energética, la cooperación militar y el papel en el Ártico son algunas de las muchas razones que explican dicho interés.

Dado que China tiene un cierto grado de interés en apoyar a Rusia económica y financieramente, la siguiente cuestión es hasta qué punto puede hacerlo realmente. El fortalecimiento de los lazos comerciales con el país asiático y las sanciones occidentales probablemente empujarán a Rusia a aceptar, a regañadientes, el renminbi como medio de pago. Según los datos de SWIFT, el uso del renminbi por parte de Rusia ha aumentado rápidamente en los últimos meses y los depósitos en renminbi en Hong Kong se han disparado. Rusia puede contar con la intensificación del comercio con China para mitigar el impacto de las sanciones occidentales en su economía, pero sólo si está dispuesta a aceptar una creciente relevancia del renminbi en la economía rusa.

La velocidad de la dependencia económica y financiera de China dependerá de las propias necesidades de Rusia. Mientras la Unión Europea siga importando gas de Rusia a precios elevados, Rusia puede contar con un fondo suficiente de divisas para las importaciones (con un superávit por cuenta corriente estimado entre 200.000 y 250.000 millones de dólares), de los cuales el 80 por

ciento debe entregarse al Banco Central. Así que, por el momento, Rusia debería poder evitar el colapso económico mientras los ingresos en divisas sean suficientes para las importaciones y el servicio de la deuda en moneda extranjera. Esto significaría que Rusia no necesita lanzarse a los brazos de China en busca de ayuda. Pero si la Unión Europea prohibiera las importaciones de petróleo y Estados Unidos llegara a un acuerdo con los productores para bombear más petróleo y/o liberar las reservas estratégicas, el impacto en la economía rusa sería mucho mayor y aumentaría en gran medida el valor de cualquier ayuda de China.

Para China, el valor de aumentar la cooperación económica con Rusia es evidente, como demuestra claramente el acuerdo del 4 de febrero. El marco de cooperación incluye dos proyectos de construcción de gasoductos en Rusia para su exportación a China. El gasoducto Power of Siberia II uniría la provincia gasística rusa de la península de Yamal, que alimenta los gasoductos dirigidos a Europa. Pero pasarán años antes de que Rusia pueda contar con China para absorber la mayor parte de su producción de gas.

La prohibición de exportar semiconductores a Rusia no puede ser amortiguada por China por dos razones principales. En primer lugar, las empresas de semiconductores de China, incluida su mayor y más exitosa, la Semiconductor Manufacturing International Corporation, no tienen acceso a muchas de las piezas necesarias para construir semiconductores sofisticados, especialmente desde que Estados Unidos la incluyó en su llamada «lista de entidades» en 2020, lo que provocó la prohibición de las exportaciones de tecnología estadounidense (incluidos los semiconductores) a SMIC. En segundo lugar, los semiconductores de China no son lo suficientemente sofisticados como para satisfacer todas las

necesidades de las empresas rusas de alta tecnología. Esto es claramente un cuello de botella para Rusia.

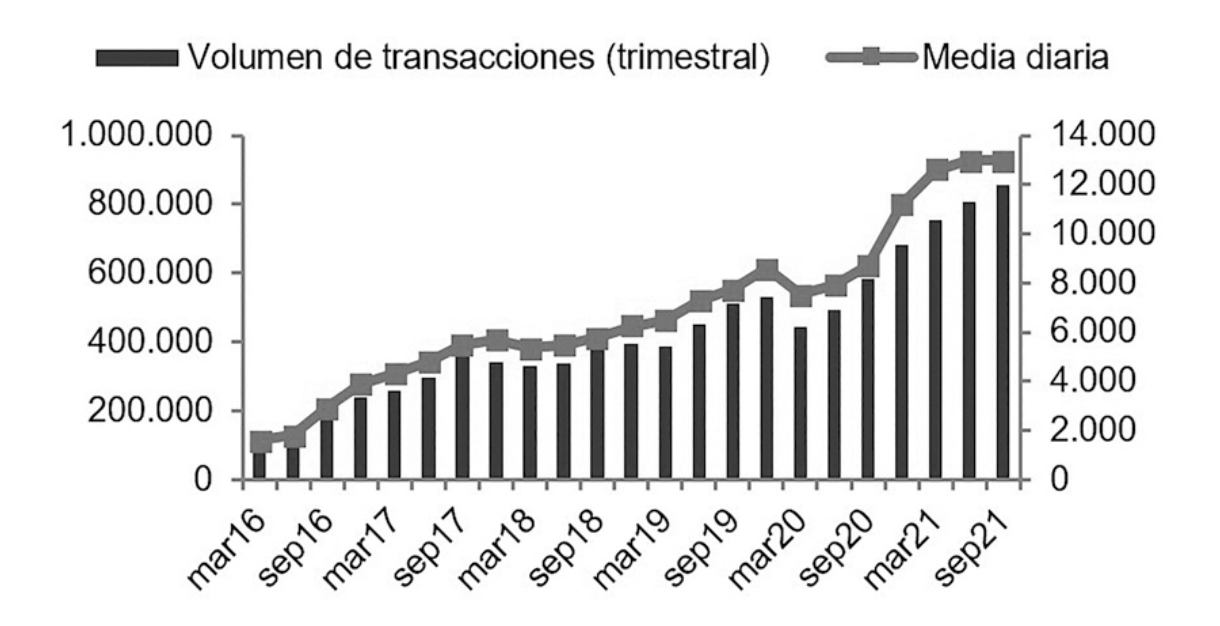
Pasando a la forma en que China puede ayudar a Rusia a mitigar las sanciones financieras, el sistema de pagos internacionales de China (CIPS) podría ser de utilidad. A primera vista, es tentador pensar que ofrece a los bancos rusos una plataforma para realizar transacciones lejos del escrutinio de Occidente. En realidad, el CIPS no puede ser de ayuda inmediata para eludir las sanciones por una serie de razones.

En primer lugar, el CIPS utiliza SWIFT como sistema de mensajería, sin que exista un sustituto inmediato, al menos para las transacciones transfronterizas. En segundo lugar, incluso si un nuevo sistema de mensajería entrara en funcionamiento, tendría que ser adoptado por un gran número de instituciones financieras. SWIFT tiene 11.000 miembros en 200 países y realiza 42 millones de transacciones al día, mientras que CIPS tiene unos 1.000 miembros en la mitad de países. En tercer lugar, el CIPS no tiene ni la liquidez ni los miembros que lo hagan comparable a la plataforma que actualmente utilizan prácticamente todos los bancos para sus transacciones internacionales, el Sistema de Pagos Interbancarios de la Cámara de Compensación (CHIPS). El volumen de pagos procesados a través de CIPS ha crecido rápidamente desde septiembre de 2020, pero sólo cuenta con 13.000 transacciones al día, frente a las más de 240.000 de CHIPS.

Más allá del futuro inmediato, no cabe duda de que China puede aprovechar su tamaño económico para fomentar el uso del CIPS, haciéndolo lo suficientemente líquido y relevante como para que Rusia opere al margen del CHIPS (figura 13.6). Aun así, Rusia tendría que aceptar el renminbi para las transacciones comerciales con China, incluidas sus exportaciones. En este momento, parece

poco probable que Rusia quiera entrar en un sistema financiero centrado en el renminbi y reducir su acceso a otras monedas de reserva, que son convertibles.

Figura 13.6. Sistema chino de pagos internacionales (volumen de transacciones)



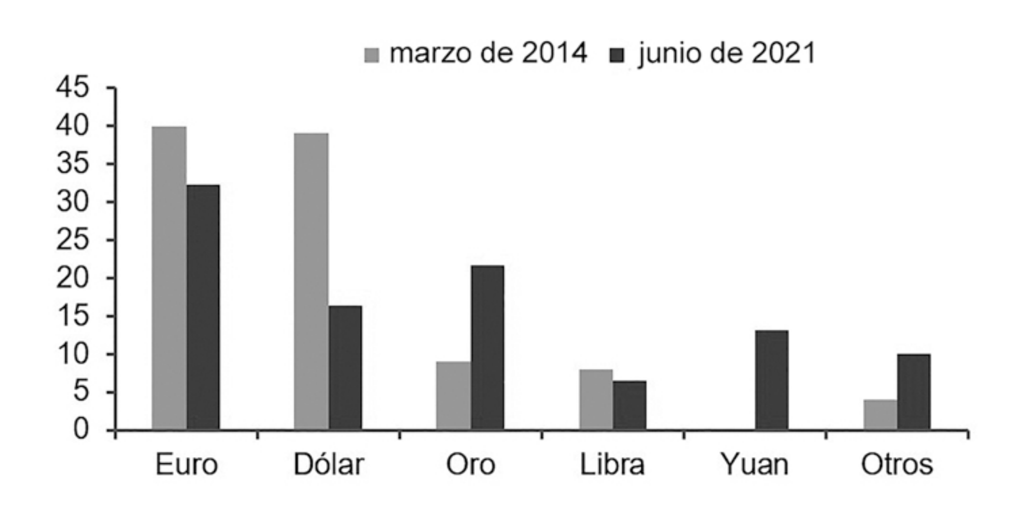
Fuente: PBoC.

Rusia podría utilizar la moneda digital del Banco Popular de China, el E-CNY, para los pagos transfronterizos con China. El uso del E-CNY para los pagos internacionales rusos evitaría el uso de CHIPS y no necesitaría SWIFT como sistema de mensajería. Sin embargo, el Banco Central ruso aún no ha firmado un memorando de entendimiento con el PBoC para su uso transfronterizo.

Más allá de los pagos, Rusia necesita claramente encontrar un respiro a la congelación de sus reservas de divisas por parte de Occidente. Casi la mitad de los 643.000 millones de dólares de

reservas extranjeras de Rusia están en euros y dólares (a 30 de junio de 2021), y casi tres cuartas partes son inversiones situadas en países que han impuesto sanciones a Rusia (figura 13.7). Mientras tanto, alrededor de una quinta parte de las reservas rusas están en oro ubicado físicamente en Rusia. Es probable que cualquier negociación de este componente de sus reservas también se vea afectada por las sanciones.

Figura 13.7. Rusia: composición por moneda de las reservas internacionales (en porcentaje)



Fuente: Natixis, Bank of Russia e IIF.

Aun así, Rusia tiene el equivalente a 90.000 millones de dólares en depósitos de renminbi en el PBoC, que deberían estar listos para ser utilizados en las importaciones de China. Sin embargo, la no convertibilidad del renminbi también implica que el Banco Central ruso no puede convertir sus reservas de renminbi en moneda fuerte a menos que el PBoC lo haga. El Banco Central ruso también posee

el equivalente a 24.000 millones de dólares en derechos especiales de giro del FMI. Es difícil pensar en otro banco central que no sea el PBoC que pueda ayudar al Banco Central ruso a convertir sus derechos de giro en moneda líquida. Es probable que el PBoC sea reacio a hacerlo, ya que ello podría interpretarse como una violación de las sanciones. Por lo tanto, el Banco Central ruso puede tener que centrarse en las reservas denominadas en renminbi para futuros días de lluvia.

Además de las reservas, el Banco Central ruso cuenta con una línea de swap con el PBoC, que le da acceso a otros 150.000 millones de renminbi. Pero esto tampoco se puede convertir en moneda fuerte. En caso de que Rusia no pueda seguir exportando a Occidente y tenga que aumentar las importaciones, tanto sus reservas de renminbi como la línea de swap deberían amortiguar el colapso de las importaciones, pero el coste será evidente: una dependencia económica y financiera cada vez mayor de China. No existe una salida libre de las sanciones occidentales para Rusia.

En definitiva, China parece estar relativamente dispuesta a ayudar a Rusia, siempre que pueda cumplir con la letra de la ley, es decir, evitar las sanciones occidentales. Rusia necesita la ayuda de China, pero aún no está completamente desesperada, ya que todavía recibe divisas de sus exportaciones de petróleo y gas, especialmente a la Unión Europea. Sin embargo, si la Unión Europea aumentara la presión bloqueando las exportaciones de energía, la economía rusa sufriría enormemente y la ayuda de China se quedaría claramente corta para resolver el problema. En primer lugar, Rusia carece de la conectividad física necesaria para redirigir las exportaciones de gas del oeste al este. En segundo lugar, la infraestructura financiera de China no está suficientemente desarrollada: el CIP todavía depende de SWIFT y no tiene suficiente

liquidez. En tercer lugar, que la moneda digital china circule ampliamente en Rusia sólo crearía problemas adicionales al CBRF en un momento en que no hay demanda de rublos. China podría ayudar a Rusia convirtiendo las reservas rusas de renminbi en moneda fuerte. Pero el riesgo reputacional de incumplir las sanciones occidentales sería enorme. En esencia, China sólo puede ofrecer un respiro a Rusia a corto plazo, no una solución.

Con el tiempo, China podrá apoyar a la economía rusa a medida que se construyan nuevos gasoductos para redirigir el gas de Europa a China y el CIPS se convierta en una alternativa creíble al CHIPS. Pero esto es claramente más atractivo para China que para Rusia. China podría reforzar su seguridad energética convirtiéndose en el mayor —si no el único— importador de petróleo y gas de Rusia. En segundo lugar, los avances en la internacionalización del renminbi se acelerarían sin tener que renunciar a los controles de capital. Más allá de su compromiso político en la declaración del 4 de febrero, China tiene un incentivo económico para apoyar a Rusia por objetivos a medio plazo, pero eso no reduce el dolor de Rusia a corto plazo.

Conclusiones

A primera vista, Asia debería estar más protegida de la guerra en Ucrania cuando se la compara con otras partes del mundo, seguramente mucho más que Europa. Esto es seguramente cierto en lo que respecta a los canales directos que van a determinar el impacto de la guerra de Ucrania. Mas concretamente, los vínculos comerciales entre Asia y Rusia (por no hablar de Ucrania) son muy reducidos, a pesar de su proximidad geográfica (especialmente para China, Japón o Corea del Sur) y se concentran en energía. Las

relaciones financieras son aún más limitadas. Por último, la crisis de los refugiados está muy lejos de las fronteras de Asia.

Sin embargo, el impacto indirecto de la guerra en Ucrania sobre Asia es seguramente mayor. El canal más obvio es el aumento repentino de los precios de las materias primas para la región, que resulta ser el mayor importador del mundo. El segundo está relacionado con las sanciones occidentales. Esto es particularmente cierto para China. De hecho, la ambigüedad de China respecto a su posición en esta guerra está destinada a aumentar el coste de la misma para China. Más allá del riesgo de sanciones secundarias, las acciones voluntarias de los inversores mundiales expuestos a China son otro canal importante que puede provocar salidas de capital de China. Desde marzo hemos visto un giro repentino en los flujos de capital hacia China de entradas a salidas sustanciales. No está claro que el motivo sea la posición de China en la guerra en Ucrania sino más bien su difícil situación económica, sobre todo recientemente por el confinamiento de Shanghái.

En definitiva, aún es pronto para juzgar cuál será el impacto de la crisis de Ucrania en Asia, pero ya está claro que no nos podemos quedar en los canales directos porque dan una imagen demasiado optimista. Los efectos indirectos y, especialmente, el papel final de China en el conflicto, son variables clave.

14

La economía española ante los efectos de la guerra

Rafael Pampillón,
catedrático de la Universidad CEU-San Pablo

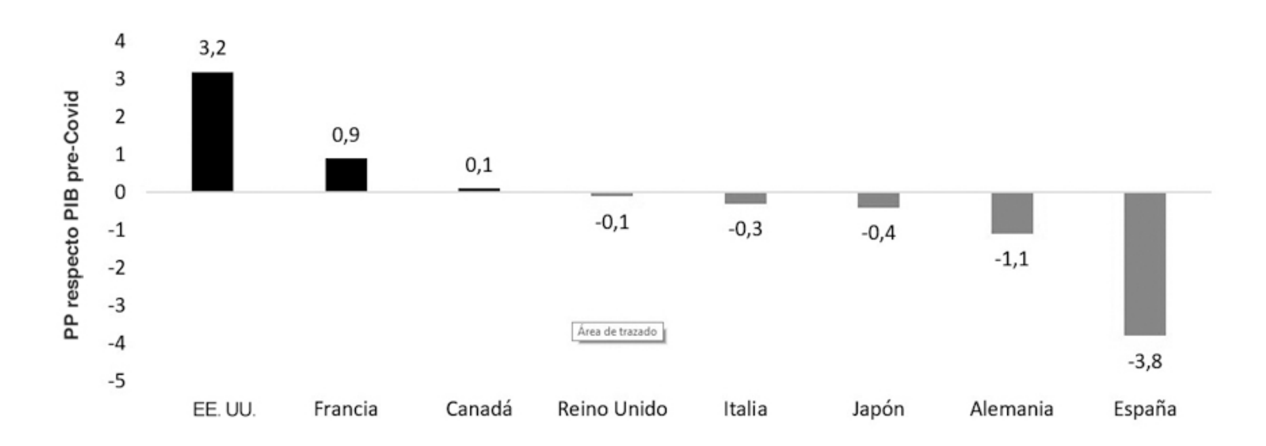
Alicia Coronil Jónsson,
economista jefe de Singular Bank

La guerra en Ucrania nos sumergió nuevamente en un estado de incertidumbre y de inquietud, cuando todavía no habíamos dejado atrás las huellas de los problemas socioeconómicos provocados por la pandemia (como refleja la última ola de la variante ómicron en China). La invasión de Rusia a Ucrania representó el mayor ataque a la estabilidad de Europa y al orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Pero, además, abrió una reformulación de los equilibrios geopolíticos, comerciales y económicos tejidos a partir de la caída del Muro de Berlín. Todo ello unido a las graves y trágicas consecuencias humanitarias, sociales y económicas que sufrieron y sufren los ucranianos.

De esta forma, la sociedad y la economía mundiales transitan por una senda marcada, desde 2020, por el impacto de dos grandes

eventos exógenos históricos: la pandemia y la invasión de Rusia a Ucrania. Un escenario complejo ya que se produjo en un contexto en el que la economía global mostraba una recuperación asimétrica, tanto a nivel geográfico como sectorial. En concreto, si analizamos las economías que configuran el G7 y España, a finales de 2021, sólo Estados Unidos, Francia y Canadá lograron situar su PIB por encima de sus niveles previos a la aparición del coronavirus. En contraste, la producción de España en 2021 era todavía un 3,8 por ciento inferior a sus registros pre-COVID, reflejando una recuperación más retrasada, tras sufrir en 2020 la mayor contracción del PIB (-10,8 por ciento anual) entre las economías avanzadas y las de la eurozona.

Figura 14.1. Recuperación asimétrica de las principales economías a cierre de 2021



Fuente: Singular Bank a partir de datos del FMI, 2022.

Todo ello en un entorno en el que la crisis del coronavirus acentuó desequilibrios previos, como los elevados niveles de deuda pública, ante la respuesta fiscal de los gobiernos para evitar mayores daños en la economía real y hacer frente al gasto sanitario

derivado de la pandemia. Todo ello generó nuevos problemas, como el fuerte repunte de los precios.

El problema de la inflación

La crisis sanitaria y las restricciones de movilidad adoptadas para su control no sólo provocaron un cambio en los hábitos de consumo, sino también importantes tensiones inflacionistas de oferta. Éstas se tradujeron, principalmente, en las sucesivas olas de la pandemia, en cuellos de botella en las cadenas de valor globales y en el encarecimiento del transporte de mercancías y de materias primas básicas. Una combinación de factores que se vio agravada, a partir de julio del año pasado, por el inicio de la crisis energética. Ésta se produjo, especialmente en Europa, por la fuerte subida de los precios de los derechos de emisión de CO_2 y del gas natural ante el repunte de la demanda. A lo que se unieron los bajos niveles de reservas del gas y la menor oferta de Rusia para presionar la autorización, del Gobierno alemán, del funcionamiento del gaseoducto Nord Stream 2.

Según el Operador del Mercado Ibérico de Energía, en el caso de España, los precios medios de la electricidad aumentaron de 83 euros por megavatio hora en junio de 2021 a 264 euros en enero de 2022, previamente a la invasión de Ucrania. Así, la coyuntura anterior al inicio de la guerra estaba ya marcada por los mayores niveles de inflación observados a nivel mundial en las últimas décadas, situándose en el conjunto de la OCDE en máximos desde 1990.

De esta forma, en 2022 la inflación comenzaba a ganar protagonismo como uno de los principales riesgos que podrían

modular a la baja las expectativas de crecimiento, ante el posible retraso de la normalización de las cadenas de valor y la persistencia de la crisis energética. Una situación que llevó a la progresiva normalización de la política monetaria de los principales bancos centrales de las economías avanzadas, especialmente en Estados Unidos y el Reino Unido, con el objetivo de anclar las expectativas de inflación y evitar los efectos de segunda ronda.

No cabe duda de que fue la guerra en Ucrania el cisne negro que revertió las esperanzas depositadas en el año 2022. Una guerra que situó nuevamente a la sociedad, especialmente en Europa, en un nuevo entorno de incertidumbre e inquietud ante sus graves consecuencias humanitarias y las múltiples implicaciones sociales, financieras, económicas y geopolíticas que abrió el conflicto, tanto a nivel europeo como mundial.

Más allá de los horrores sufridos por los ucranianos y de la mayor crisis de refugiados vista en el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial, la invasión de Ucrania sumergió la economía mundial en la mayor subida de precio de las materias primas desde la crisis del petróleo en la década de los setenta. De ahí que se redujeran las expectativas sobre el dinamismo del consumo, la inversión y el comercio a escala mundial.

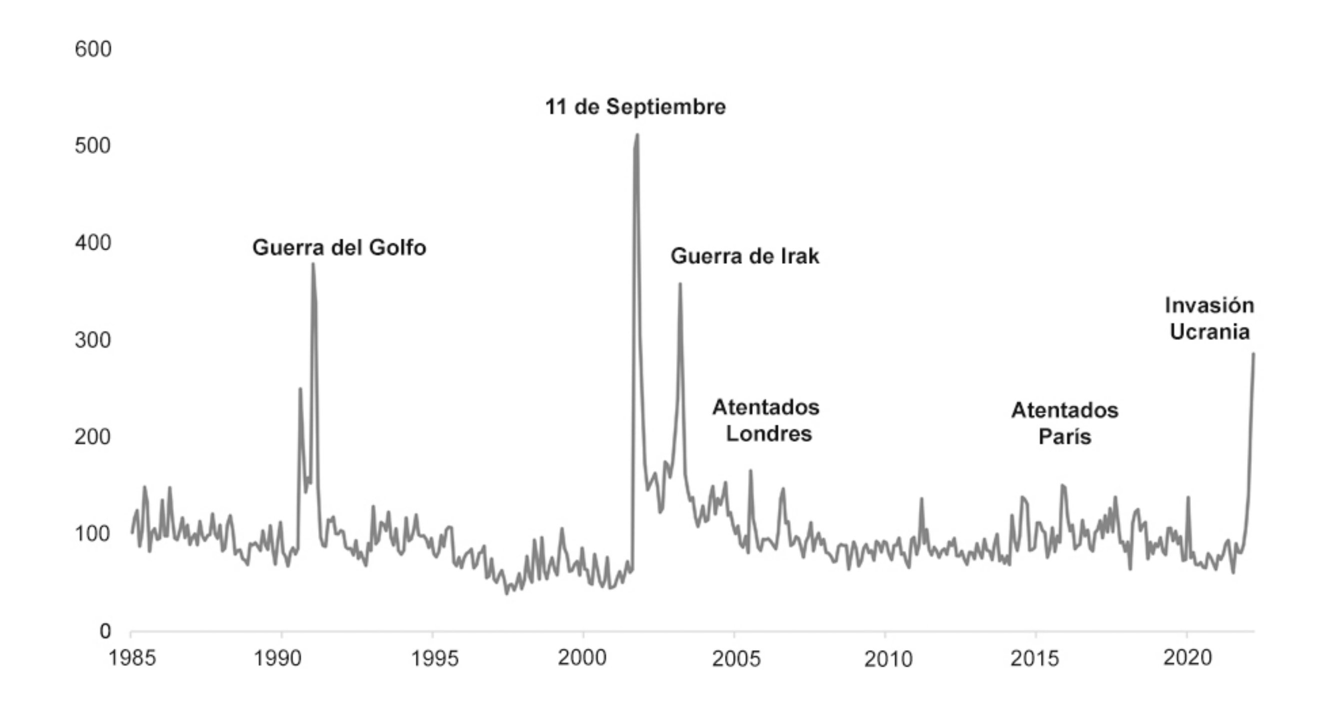
En este sentido, a pesar de que Rusia y Ucrania de forma combinada sólo representan aproximadamente un 2 por ciento del PIB y del comercio globales, ambos países tienen un gran protagonismo en la producción y suministro de materias primas básicas clave (energía, metales, fertilizantes y alimentos). Así, de forma conjunta, suponen, a nivel mundial, un 30 por ciento de las exportaciones de trigo, un 20 por ciento de las de maíz, un 16 por ciento de las de gas natural y un 11 por ciento en el caso de fertilizantes y petróleo. Al mismo tiempo, Rusia es un importante

productor de metales como el paladio o el níquel, y ambos países son proveedores de gases inertes como neón y argón y de esponjas de titanio.

Por ello, los problemas de suministros, ocasionados desde el inicio de la guerra, unidos a las sanciones económicas a Rusia y las restricciones de movilidad adoptadas en China para frenar la nueva ola de contagios, provocaron en marzo de 2022 una caída del comercio mundial de mercancías de un 2,8 por ciento respecto al mes anterior.

Ante este escenario, la Organización Mundial del Comercio (OMC) redujo la previsión de crecimiento del volumen del comercio de mercancías a un 3 por ciento en 2022, frente al estimado previamente de un 4,7 por ciento. Unas perspectivas sujetas a un elevado grado de variabilidad, pues todo iba a depender de la evolución de las incertidumbres económicas y geopolíticas.

Figura 14.2. Evolución índice de incertidumbre geopolítica



Fuente: Singular Bank a partir de datos de Oxford Economics y Caldara y Iacoviello, 2022.

Impacto inicial de la guerra de Ucrania en España

La revisión a la baja del crecimiento económico global realizada por los principales organismos internacionales confirmó uno de los riesgos proyectados desde el inicio de la guerra de Ucrania: la mayor exposición de Europa ante su elevada dependencia energética y de otras materias primas producidas (metales, fertilizantes, cereales, etcétera), y sus mayores relaciones comerciales. En el ámbito energético, en 2021, la Unión Europea importó desde Rusia un 26 por ciento de sus necesidades de crudo, un 38 por ciento de gas natural y un 50 por ciento de carbón, lo que refleja su mayor exposición frente a Estados Unidos o Asia.

Es cierto que la dependencia energética que la Unión Europea tiene respecto a Rusia es asimétrica. España presenta una reducida exposición, frente a otros Estados miembros, como Alemania, que importó en 2021 un 55 por ciento del gas natural y un 30 por ciento del petróleo. Al mismo tiempo que presenta menores inversiones en Rusia frente a Alemania, Francia e Italia.

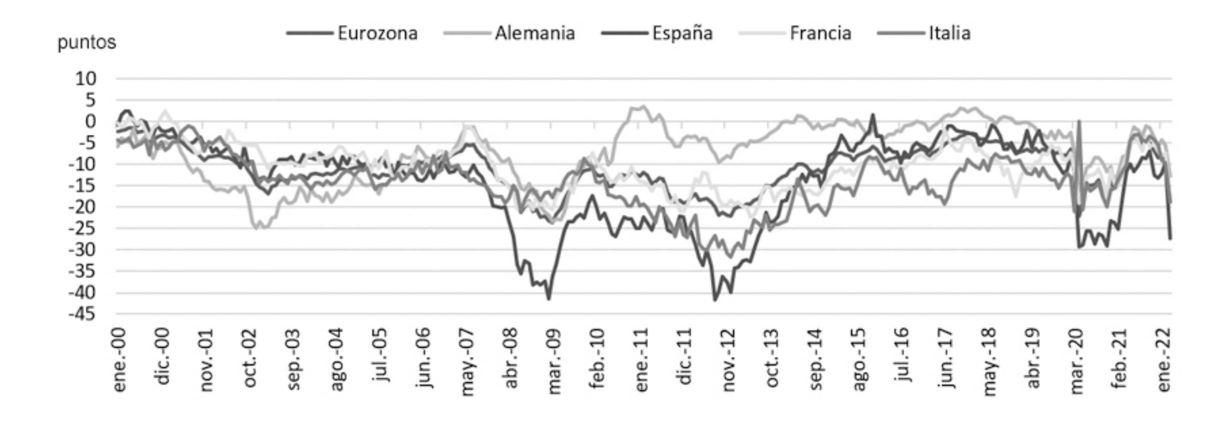
A pesar de ello, nuestro país no pudo ser ajeno a la elevada incertidumbre y al fuerte repunte de la inflación, que ya se situaba en máximos, al amplificar la crisis energética y la subida de precios de otras materias primas estratégicas (metales y alimentos). Todo ello en un contexto en el que las consecuencias e implicaciones de la guerra de Ucrania se trasladaban a través de diferentes canales como reflejó en la evolución de los mercados financieros, del sentimiento económico o el nivel de precios. Así lo reflejaron los datos económicos de España del mes de marzo de 2022, en los que

ya se constató la significativa erosión de la renta disponible y de los márgenes empresariales. Una combinación de factores que, unida a la elevada incertidumbre sobre la coyuntura económica y geopolítica, proyectaron una ralentización del consumo, la inversión privada y la creación de empleo para 2022.

La invasión de Ucrania, las tensiones inflacionistas y las incertidumbres del entorno económico a corto y medio plazo impactaron negativamente en las expectativas del sector privado en el conjunto de la eurozona. En este sentido, el indicador de Sentimiento Económico de la Comisión Europea mostró en marzo de 2022 una significativa caída de 5,4 puntos hasta 108,5 puntos, destacando el deterioro de la confianza de los consumidores. Entre sus principales Estados miembros, los mayores retrocesos en el sector privado se produjeron en Francia (–7,1), España (–6,1) y Alemania (–4,3), registrándose únicamente un ligero repunte en Países Bajos (+0,5).

De esta forma, la confianza de los consumidores españoles, que ya mostraban unas menores expectativas respecto al resto de los principales países de la eurozona, se situó en –27,3 puntos en marzo, su menor nivel desde noviembre de 2020. Al mismo tiempo que reflejó un mayor deterioro del sentimiento de los hogares españoles frente a los de Francia, Italia y Alemania.

Figura 14.3. Evolución de la confianza del consumidor en Europa



Fuente: Singular Bank a partir de datos de la Comisión Europea, 2022.

Por su parte, se observó, en línea con Francia y Alemania, un retroceso de las perspectivas de la industria española ante el impacto del repunte de los costes de las materias primas y el transporte de mercancías y la persistencia de los cuellos de botella en las cadenas de valor. Esto se produjo en un contexto en el que las medidas de confinamiento adoptadas en China y la guerra en Ucrania estaban provocando nuevas disrupciones en el suministro de insumos clave. En este sentido, se calcula que se redujeron a la mitad el número de fletes de carga de cereales en el mar Negro. Además, el conflicto bélico provocó la destrucción de un 30 por ciento de las infraestructuras de Ucrania.

En contraste, las expectativas del sector servicios en España repuntaron, mostrando la misma tendencia que el resto de los Estados miembros de la eurozona, ante la retirada de las medidas de restricción de la movilidad y la mayor demanda esperada con la recuperación de las actividades más afectadas por la pandemia. En 2022, las expectativas del sector turístico fueron positivas por el significativo repunte observado en las reservas hoteleras. Nuestro país se vio beneficiado como destino seguro ante las incertidumbres actuales en Europa del Este, las tensiones sociales que surgieron

en algunos países por el encarecimiento de los alimentos y los riesgos asociados a la crisis sanitaria en Asia.

Esta situación supuso un riesgo tanto para el sector laboral como para el sector exterior español que, a pesar de todo, mostró durante los primeros meses de 2022 un comportamiento positivo, contribuyendo nuevamente a la recuperación económica, como ocurrió tras la Gran Recesión. En abril de 2022, según los datos de la Seguridad Social y del Ministerio de Trabajo, el mercado laboral español continuó su buen desempeño al elevarse el número de afiliados a más de 20 millones de personas, su nivel más alto de la serie histórica.

Por lo que respecta al comercio exterior en marzo, según el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las exportaciones españolas de bienes aceleraron su avance. En términos interanuales, se incrementaron un 27 por ciento. Al mismo tiempo, las importaciones repuntaron un 38 por ciento interanual.

A pesar de este positivo comportamiento de las exportaciones, el saldo de la balanza comercial española empezó a mostrar signos negativos por el impacto del repunte de los precios de la energía y el resto de las materias primas clave. Esta negativa evolución se explica por el incremento del déficit energético, hasta marzo de 2022, ante el fuerte encarecimiento del petróleo o el gas natural. Por su parte, la balanza no energética registró un saldo negativo frente al superávit de millones de euros registrado en el mismo período del año anterior.

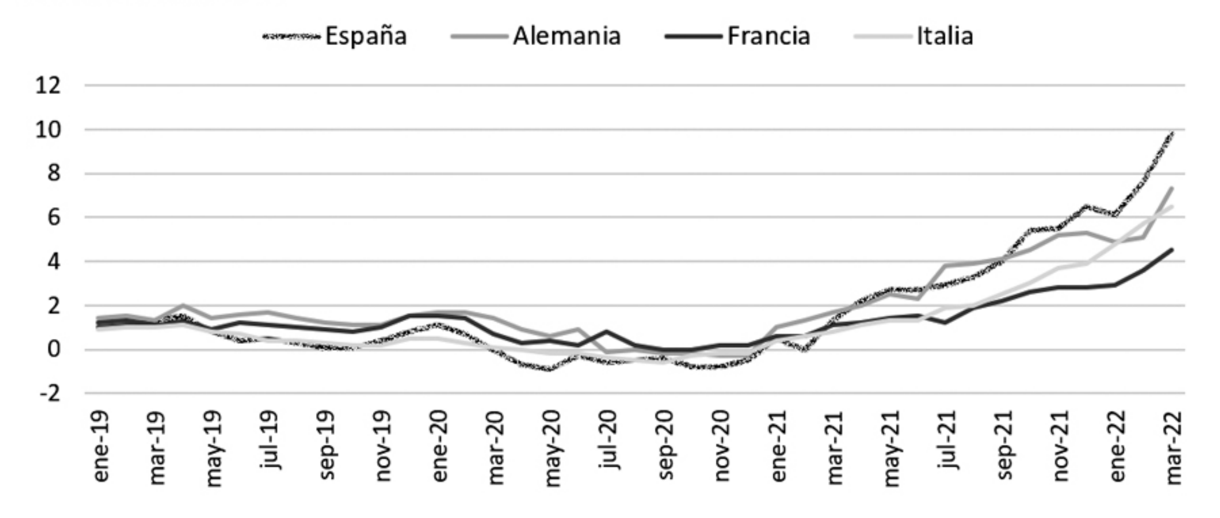
Evolución de la inflación

Este deterioro de la posición comercial de España podría verse agravado por la persistencia de los elevados precios de la energía y

las materias primas y los cuellos de botella de las cadenas de suministro. Pero también si se produce una desaceleración del crecimiento de la Unión Europea, especialmente de Alemania, y de la economía a nivel global, mayor de la proyectada actualmente por los principales organismos internacionales. Todo ello unido a la pérdida de competitividad de nuestro país por la mayor inflación con respecto a la zona euro y al resto de las economías avanzadas. Si bien es cierto que, en el caso de Alemania, el avance del IPC se situó en un 7,6 por ciento anual también en marzo de 2022, Francia continuó mostrando un patrón más resiliente, al moderarse su nivel a un 4,5 por ciento anual.

Los datos de inflación de la economía española constataron los temores de que la guerra de Ucrania, en una coyuntura marcada por las tensiones inflacionistas derivadas de la pandemia a nivel global y la crisis energética, provocaran una escala mayor del nivel de precios. Así, el IPC en marzo de 2022 alcanzó un 9,8 por ciento anual, su tasa más elevada desde mayo de 1985. Entre los factores que contribuyeron a este significativo repunte destacan el encarecimiento de la electricidad, el combustible y los alimentos.

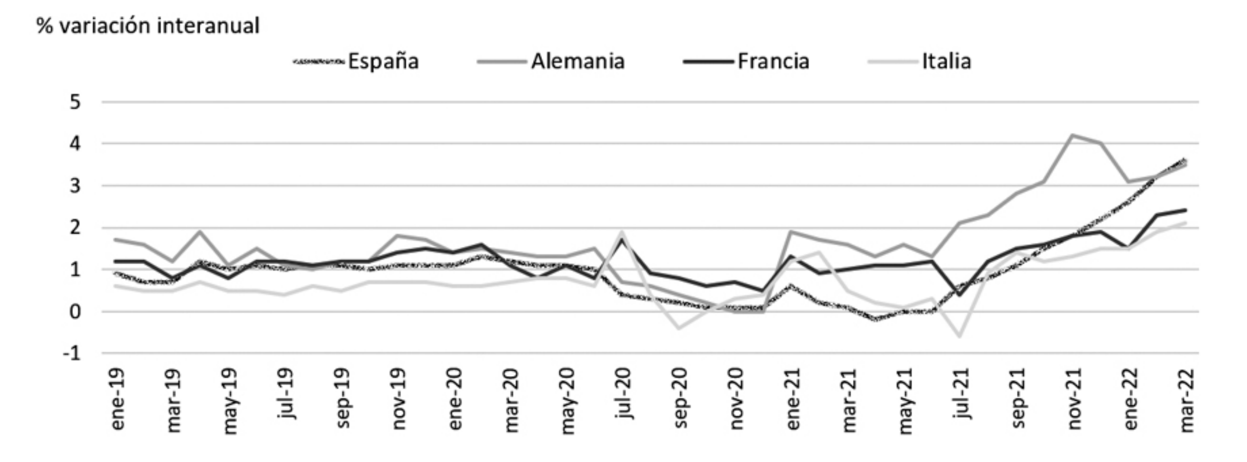
Figura 14.4. Evolución del IPC, principales economías de la eurozona



Fuente: Singular Bank a partir de datos del INE, Destatis, Insee, Istat, 2022.

Estos datos muestran la mayor sensibilidad de nuestro país a los cambios y perturbaciones del precio de la energía y de las principales *commodities.* Pero también reflejan las implicaciones de contar con un tejido empresarial caracterizado por su menor tamaño medio y menor peso industrial. En este sentido, de cara a la última mitad de año podría comenzar a preocupar la evolución de los precios con menor sensibilidad a los cambios del coste de la energía, ya que mostrarían que crece el número de empresas que se ven obligadas a trasladar el incremento de los costes de producción a los consumidores finales. Así, la inflación subyacente española, que excluye energía y alimentos no procesados, se situó en marzo de 2022 en un 3,4 por ciento anual, ligeramente por encima de la de la eurozona de un 3,2 por ciento, mientras mostró tasas más moderadas en el caso de Italia y Francia de un 2,1 por ciento y un 2,4 por ciento anual, respectivamente.

Figura 14.5. IPC subyacente armonizado, principales economías de la eurozona



Fuente: Singular Bank a partir de datos del INE, Destatis, Istat, 2022.

Paralelamente, la tendencia de los precios de producción industrial (IPRI) también reflejaba señales de la pérdida de competitividad que sufrió nuestro país respecto a otras economías europeas y avanzadas. Hasta febrero de 2022, los IPRI en España repuntaron un 40,7 por ciento respecto al mismo período de 2021, superando a Italia que presentó un 32,8 por ciento, a Francia, 20,1 por ciento, y a Alemania, 25,9 por ciento.

Así, la economía española afronta el riesgo de una pérdida de competitividad más acusada que el resto de los países que configuran la zona euro. El tejido empresarial español no sólo sufre el incremento de los costes de producción ocasionados por los cuellos de botella, la crisis energética y la guerra de Ucrania, sino también por las decisiones de política económica que han representado un incremento de los costes laborales y de la presión fiscal. Y esto se produce en un contexto en el que la economía española ya adolecía, antes de iniciarse la pandemia, de la falta de reformas estructurales y de políticas de oferta dirigidas a aumentar la productividad y el crecimiento de nuestras empresas e impulsar la atracción de inversión extranjera.

Un riesgo que puede condicionar el papel de España ante una de las tendencias que ha acelerado la pandemia y la invasión de

Ucrania: el fenómeno definido como «glocalización» (término económico que se refiere a la capacidad de pensar globalmente y actuar localmente). Es decir, la adaptación de los patrones globales a las condiciones locales, y la necesidad de construir cadenas de aprovisionamiento más diversificadas y menos expuestas a incertidumbres geopolíticas. Así, aumenta el número de empresas que se plantean diversificar sus centros de producción tanto a nivel nacional como internacional, con el objetivo de minimizar riesgos y garantizar el suministro a sus mercados objetivos. Una realidad que han reflejado en sus planes de recuperación Italia y Francia, con la vocación de aumentar el peso de su sector industrial e impulsar la fabricación de semiconductores en ambos países, apoyándose no sólo en los fondos europeos sino también en un sistema fiscal más competitivo y en una menor carga burocrática.

Expectativas de crecimiento a la baja

El escenario para la segunda mitad de 2022 y 2023, a nivel mundial y en España, se proyecta con un notable crecimiento del PIB ante la superación de la pandemia (gracias a la vacunación), la retirada de las medidas de distanciamiento social, el crecimiento del turismo a niveles superiores a los de 2019, el dinamismo del comercio mundial, el despliegue de los planes de recuperación y las favorables condiciones financieras.

Una combinación de factores que impulsará la inversión empresarial y el consumo de los hogares, en su caso apoyado por el ahorro embalsado durante la pandemia y la positiva evolución del mercado laboral.

Todo ello en un contexto en el que la política monetaria y fiscal irán moderando su tono expansivo con la retirada de los estímulos

sin precedentes adoptados para reducir el impacto de la disrupción de la COVID-19. Por tanto, una senda que permitiría, en el caso de España, recuperar los niveles de PIB anteriores a la pandemia, con el foco de atención en el éxito de la implementación de los fondos Next Generation de la Unión Europea y en el inicio de la necesaria consolidación fiscal. Esta consolidación era previsible ante la negociación, entre los Estados miembros, de las nuevas reglas fiscales y la reactivación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento proyectada para 2023. Sin embargo, estas expectativas favorables, probablemente, se diluyen un poco ante la ofensiva de Putin en el este de Europa.

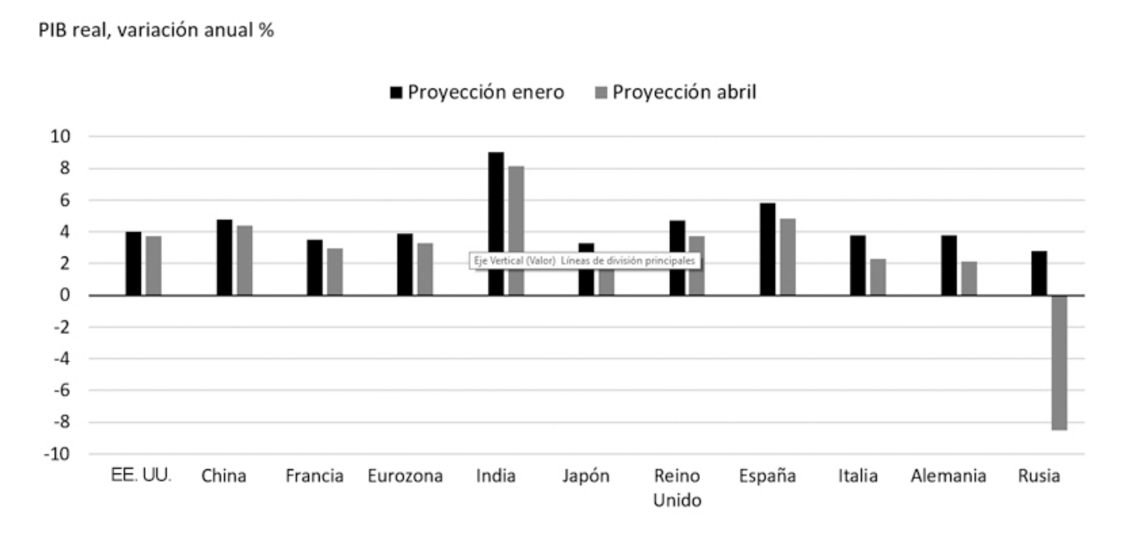
La guerra de Putin viene marcada por numerosos vientos de cara en torno a las incertidumbres económicas y geopolíticas, los principales organismos internacionales han revisado a la baja las perspectivas de crecimiento tanto de la economía mundial como de la española.

En concreto, el FMI prevé un avance del PIB global para 2022 de un 3,6 por ciento anual, frente al estimado anteriormente de un 4,4 por ciento. Una reducción explicada principalmente por la fuerte contracción de la economía rusa, el menor dinamismo de la actividad en Europa ante su elevada exposición a la guerra de Ucrania y una mayor desaceleración de la producción en China. No obstante, el organismo internacional proyecta un escenario macroeconómico más optimista que el del Banco Mundial y la OMC, que sitúan el repunte de la producción mundial en un 3,1 por ciento y un 2,8 por ciento, respectivamente.

En las economías avanzadas, se constata el mayor impacto de la invasión de Ucrania y de las sanciones económicas a Rusia en Europa que en Estados Unidos. En el caso de la eurozona, se estima a la baja el avance del PIB de 2022: un 2,8 por ciento frente

al previsto anteriormente de un 3,9 por ciento. Destacan entre sus principales Estados miembros la significativa revisión a la baja del incremento de la producción en Alemania de 1,7 puntos porcentuales a un 2,1 por ciento anual en 2022 (vs. 3,8 por ciento en enero), muy afectada por su exposición a los suministros energéticos rusos y a la persistencia de los cuellos de botella en las cadenas de valor globales.

Figura 14.6. Proyección del crecimiento del PIB en 2022



Fuente: Singular Bank a partir de FMI, 2022.

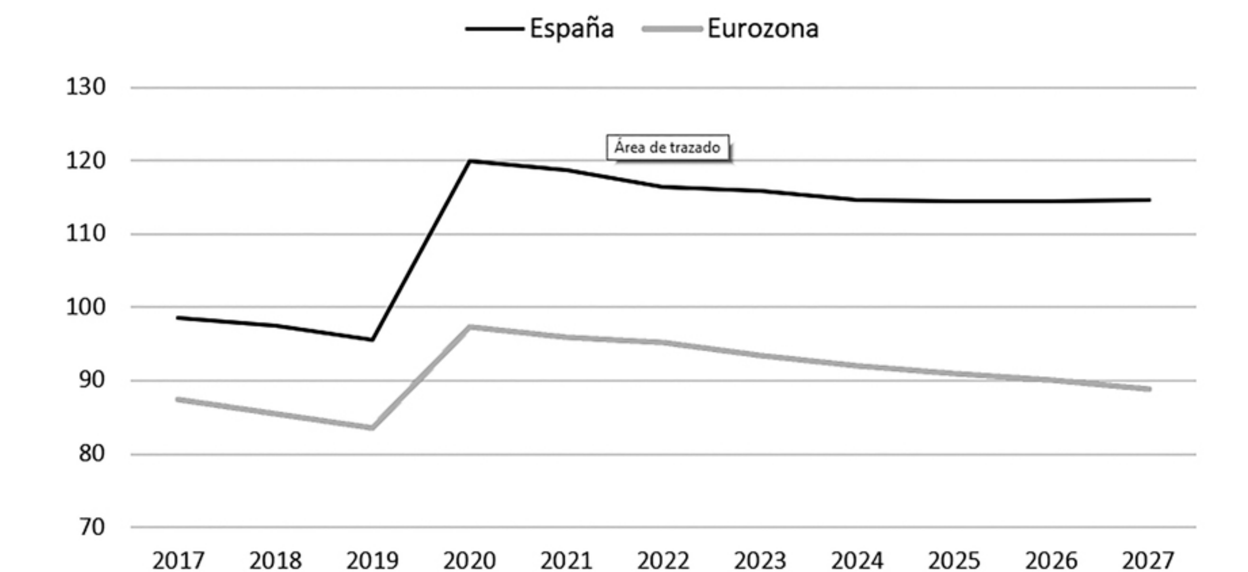
Por su parte, el FMI reduce este año la tasa de crecimiento de España a un 4,8 por ciento anual (versus 5,8 por ciento, previsión anterior), situándola ligeramente por encima de las estimaciones del Banco de España de un 4,5 por ciento anual. Un hecho que confirma que nuestro país, junto a Rusia, serán las únicas economías que cerrarán 2022 sin alcanzar los niveles de PIB prepandemia. Con estas previsiones se confirma que España tiene una reducida dependencia energética y comercial con Rusia, pero

una gran vulnerabilidad ante las perturbaciones energéticas y la ralentización del crecimiento de la Unión Europea.

Todo ello en un contexto de significativa erosión de la renta disponible de los hogares y de los márgenes empresariales, que dificulta no sólo la reactivación de la demanda interna sino también el desapalancamiento del sector privado. Es importante destacar que la pandemia ha revertido el proceso de reducción del endeudamiento privado (de las familias y las empresas) que se impulsó después de la Gran Recesión, situándose la deuda consolidada de las empresas no financieras y los hogares en nuestro país a cierre de 2021 en un 138 por ciento del PIB, frente a un 128 por ciento en 2019.

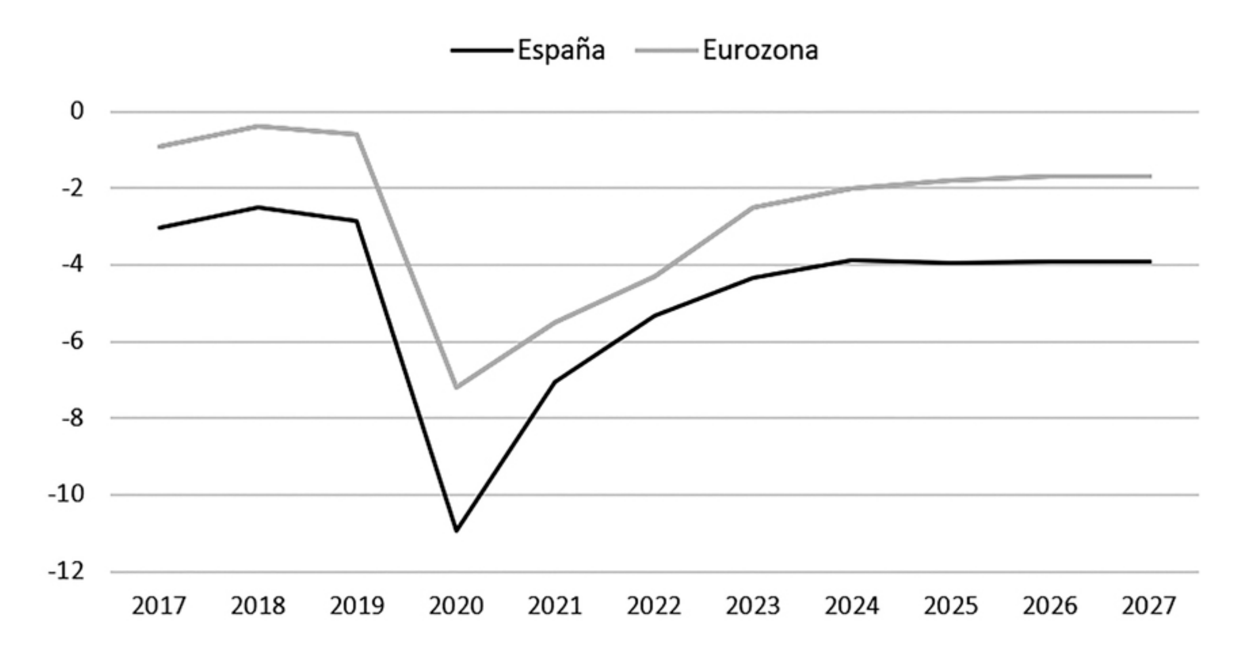
Junto estos factores, es importante destacar que también el dinamismo de la economía española está lastrado por el fuerte incremento de los niveles de déficit y deuda públicos, acentuados a raíz de la crisis sanitaria. Al cierre de 2021, el endeudamiento de las Administraciones alcanzó un 119 por ciento del PIB (superando sus registros pre-Covid que fue de un 95,5 por ciento). Un registro significativamente superior al promedio de la eurozona que fue de un 96 por ciento del PIB.

Figura 14.7. Deuda pública
(% del PIB)



Fuente: Singular Bank a partir de datos del FMI, 2022.

Figura 14.8. Déficit público (% del PIB)



Fuente: Singular Bank a partir de datos del FMI, 2022.

El deterioro de las perspectivas, junto a la recuperación retrasada de la economía española, proyectan un creciente riesgo sobre la capacidad de nuestro país para lograr un crecimiento sostenible y robusto a corto y medio plazo. En este sentido, España tendrá en los próximos años que hacer frente a los riesgos asociados a las finanzas públicas y la sostenibilidad del estado de bienestar. Especialmente ante la jubilación de la generación de los *baby boomers* a partir de 2023.

Los últimos datos del FMI reflejan el nuevo deterioro de las necesidades de financiación de las Administraciones españolas, al situar en 2027 el déficit público en un 3,9 por ciento del PIB y el nivel de endeudamiento público en torno a un 114 por ciento del PIB. Ambas cifras se encuentran por encima de los registros de 2019 y son significativamente mayores a las proyectadas para el conjunto de la eurozona (déficit público 1,7 por ciento del PIB y deuda pública 88,9 por ciento del PIB). Así, el déficit estructural ascenderá a 50.000 millones de euros, lo que muestra la urgencia de diseñar un plan de consolidación fiscal eficaz y con visión de largo plazo, ante una coyuntura a corto plazo que estará sujeta a una aceleración de la política monetaria del BCE para frenar las actuales tensiones inflacionistas, anclar las expectativas de precio de los agentes económicos y evitar efectos de segunda ronda. Al mismo tiempo, España deberá hacer frente al cumplimiento de los objetivos presupuestarios marcados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. Y todo ello aunque se retrase en el tiempo la negociación entre los Estados miembros de las nuevas reglas fiscales.

Perspectivas de futuro

Más allá de las previsiones económicas, el mundo transita de un entorno definido por *pandenomics* (la economía marcada por la pandemia del coronavirus) a otro que se dirige a la *geonomics*. A la espera del escenario y el impacto final de la guerra, la geopolítica seguirá ganando protagonismo en la definición de las relaciones comerciales, tecnológicas, medioambientales, militares y económicas de un mundo con una nueva línea divisoria entre democracias con elevados niveles de libertad y autocracias. Un hecho que se constató a la hora de condenar la invasión de Ucrania y establecer sanciones económicas a Rusia.

De ahí que crezca el riesgo de un planeta con un mayor grado de fragmentación y definido en bloques, que iría acompañado de un freno del proceso de globalización, que ya mostraba señales de ralentización desde la crisis financiera global de 2008. Una tendencia que se vio reflejada en el Brexit, en la guerra comercial entre Estados Unidos y China en 2018, y a raíz de la pandemia ante la falta de diversificación geográfica de las cadenas de suministro de productos estratégicos. A esta combinación de factores se une el consenso entre Estados Unidos y la Unión Europea de reforzar sus lazos comerciales y militares, así como de apoyar a Europa en el proceso de lograr su independencia energética de Rusia.

Por su parte, China tendrá que definir su política internacional y sus alianzas comerciales, que podrían pivotar en el futuro, aumentando sus relaciones con Rusia o India. Aunque a corto plazo, sobre la estrategia del presidente chino, Xi Jinping, podría pesar más la senda de desaceleración económica que afronta el país, al representar Estados Unidos y los países aliados en torno a un 78 por ciento de sus intercambios comerciales.

Sin olvidarnos de un contexto en el que, a raíz de la retirada de las tropas estadounidenses de Afganistán y de la guerra en Ucrania,

también se están produciendo otros movimientos en la región que podrían tener importantes implicaciones sobre el nuevo orden internacional que se está configurando.

En este sentido destaca la posibilidad de que Arabia Saudí acepte el pago de sus ventas de crudo en otras divisas, lo que representaría la ruptura del acuerdo firmado en 1971 con Estados Unidos que establecía que sólo se realizarían en dólares.

Por otro lado, también resulta destacable, el hecho de que la India esté adquiriendo petróleo ruso con descuento poniendo en riesgo la alianza militar Quad, establecida junto a Estados Unidos, Australia y Japón, para contrarrestar la expansión de China en el Indopacífico. Sin olvidar el cambio de gobierno que se ha producido recientemente en Pakistán, con signos de un mayor acercamiento a la Administración Biden, o la toma de conciencia de la pérdida de influencia de Estados Unidos y Europa en América Latina.

A su vez, estamos asistiendo a la formación de un nuevo orden internacional, lo que no sólo se traducirá en una mayor fragmentación y reconfiguración de las cadenas de aprovisionamiento, sino también en nuevas incógnitas sobre la futura evolución de la inflación y del actual sistema monetario internacional. También habrá que prestar atención a las alianzas que se crearán para asegurar el control de las materias primas claves vinculadas a las FAANGS 2.0 (acrónimo inglés de fuel, aeroespacial, agricultura, nuclear y energías renovables, y oro y otros minerales y metales).

España afronta una recuperación económica que se retrasa a 2023, con un incremento significativo de los niveles de deuda y déficit estructural, que ya existían antes de la pandemia. Sin embargo, en este nuevo escenario geopolítico, comercial y empresarial, España muestra fortalezas asociadas a las energías

renovables, su posición geográfica que constituye una plataforma de suministro tanto de carácter energético como de otras áreas industriales ante la reconfiguración de las cadenas de valor que se está produciendo en sectores tales como semiconductores, baterías, textil, etcétera. Sin olvidar la calidad de vida y competitividad en áreas como la sanidad, que ha ganado protagonismo con la crisis del coronavirus y con el envejecimiento de la población global, el ocio o la cultura relevantes para atraer talento. También con la potencia de un idioma, la segunda lengua más hablada del mundo, y la capacidad de crear multinacionales de referencia en los últimos cuarenta años con una productividad mayor que las de sus homólogas europeas y de Estados Unidos.

Ante esta realidad, España, dada su posición geográfica y la competitividad de sus grandes y medianas empresas, debe crear un marco regulatorio, fiscal y laboral competitivo, que permita no sólo la creación y crecimiento de su tejido empresarial sino también la atracción de centros de producción e innovación de compañías extranjeras. Por ello es necesario que haya una menor presión fiscal, reducir las trabas burocráticas y una mayor unidad de mercado y seguridad jurídica. No obstante, junto a estas medidas, es clave diseñar una transición energética que ofrezca seguridad y estabilidad en el coste de la energía y atraer y retener trabajadores con talento. En este último aspecto es vital reformar nuestro sistema educativo con una mejor orientación profesional, impulsar la Formación Profesional dual, mejorar la eficacia de las políticas activas de empleo y crear incentivos para reconvertir el capital humano. Todo ello en un entorno en el que será vital garantizar el éxito del Plan de Recuperación y Resiliencia (Next Generation UE) para conseguir, un nuevo período de prosperidad de la economía y la sociedad españolas. Algo que requiere consenso y colaboración

público-privada, así como reformas estructurales y política de oferta. Y, sobre todo, España necesita una visión estratégica, a largo plazo, en torno a las tendencias que la pandemia y la guerra de Ucrania han acelerado.

15

¿Declive o recomposición de Occidente?

Felipe Sahagún,
profesor de Relaciones Internacionales y periodista

A finales de abril de 2022 nadie veía un final cercano a la guerra de Ucrania. «Es probable que se prolongue semanas, meses o incluso años, con ciclos de mayor o menor intensidad, una guerra de insurgencia para acabar con la ocupación o un cataclismo global», escribía el director de *Foreign Affairs*, Daniel Kurtz-Phelan, en su presentación del tercer número del año. [1]

Durase lo que durase, desde el momento en que se lanzaron los primeros misiles parecía evidente que la invasión sería «el comienzo de una nueva era, definida no sólo por el resultado de los enfrentamientos dentro de Ucrania, sino también por la respuesta global —añadía— en su resistencia al asalto ruso, los ucranianos han demostrado con creces lo que se juegan. El resto del mundo, en cambio, todavía no lo tiene claro».

El riesgo nuclear

La gravedad de lo que nos jugábamos nos lo recordaba de nuevo el ministro ruso de Exteriores, Serguéi Lavrov, en declaraciones a la televisión estatal de su país el 26 de abril: «La OTAN de hecho está en guerra con Rusia mediante un *proxy* (Ucrania), por estar armándola —dijo—. Los envíos de armas pesadas occidentales a Ucrania —añadió— serán un blanco legítimo de las Fuerzas Armadas de Rusia».

«No quiero exagerar de forma artificial el riesgo de guerra nuclear, pero es grave, real y no puede subestimarse», advertía. [2]

«Rusia habla de peligro real de una Tercera Guerra Mundial», tuiteaba el ministro ucraniano, Mijailo Podolyak, porque «teme la derrota, por lo que el mundo debería multiplicar su apoyo a Ucrania para que podamos prevalecer y salvaguardar la seguridad europea y global». [3]

Entrevistado por la publicación más importante sobre seguridad nuclear, *The Bulletin of Atomic Scientists*, el profesor Siegfried Hecker, exdirector del Laboratorio Nacional de Los Álamos, tras toda una vida dedicado a la cooperación entre los científicos estadounidenses y rusos, y sus gobiernos, para reducir el riesgo de enfrentamiento, reconocía que en Ucrania «ese riesgo no es cero».

«De lo que estoy seguro es de que Putin ha hecho trizas el régimen nuclear global construido durante los últimos setenta años, sobre todo por Estados Unidos y Rusia», afirmaba. «Ese orden ha permitido al mundo aprovechar los beneficios de la energía nuclear —para producir electricidad y en medicina, por ejemplo— evitando al mismo tiempo las peores consecuencias potenciales (hoy tenemos menos de diez países con armas nucleares). Me refiero también al terrorismo nuclear y a los accidentes nucleares.»

«Todo este régimen de seguridad —lamenta— está siendo destruido por Putin en Ucrania, cada parte del mismo: la disuasión

nuclear, la no proliferación, la prevención del terrorismo nuclear y el futuro de la energía nuclear.» [4]

Si con las armas convencionales no conseguía sus objetivos o, al menos, algunos que le permitieran proclamar victoria, y se producía una escalada que desembocase en el uso de armas de destrucción masiva, todos —Occidente y Rusia, sobre todo, pero también el resto del mundo— sufriríamos un declive acelerado y se impondría una recomposición del mapa mundial igual o más profundo que tras la Segunda Guerra Mundial. No habría vencedores. Todos saldríamos perdiendo.

Aunque todavía se considerase muy improbable, si por desesperación, revancha o error Rusia acababa recurriendo a armas nucleares, sería la prueba definitiva del absoluto fracaso de una operación diseñada justo para recuperar la posición perdida en el grupo de grandes potencias (en la Tabla 1 los datos del arsenal nuclear ruso en 2022.

Si Rusia, evitando el uso de armas NBQ (nucleares, biológicas y químicas), consiguiese imponerse militarmente en Ucrania y controlar de nuevo, directa o indirectamente, la política de Kiev, que perdió con la revolución del Maidán en 2014, Occidente, que se había comprometido de lleno a favor de la resistencia de Ucrania, sufriría otro duro revés, mucho más negativo que la desastrosa retirada de Afganistán en agosto de 2021. Si la guerra terminara en tablas, sin vencedores ni vencidos, y se eternizase en una guerra de guerrillas sostenida por Occidente, tanto Rusia como Occidente se debilitarían, facilitando el auge de otros actores con ambiciones de superpotencia, como China. Sería difícil, en cualquier caso, que Ucrania sobreviviera con las fronteras con que nació en 1991.

Tabla 15.1. Fuerzas nucleares rusas, 2022

Type/name	Russian designation	Launchers	Year deployed	Warheads x yield (kilotons)	Total warheads
Strategic offensive weapons					
ICBMs					
SS-18 M6 Satan	RS-20V	40	1988	10 x 500/800 (MIRV)	400[1]
SS-19 M3 Stiletto	RS-18 (UR-100NUTTH)	0	1980	6 x 400 (MIRV)	0[2]
SS-19 M4	? (Avangard)	6	2019	1 x HGV	6
SS-25 Sickle	RS-12M (Topol)	9[3]	1988	1 x 800	9
SS-27 Mod 1 (mobile)	RS-12M1 (Topol-M)	18	2006	1 x 800?	18
SS-27 Mod 1 (silo)	RS-12M2 (Topol-M)	60	1997	1 x 800	60
SS-27 Mod 2 (mobile)	RS-24 (Yars)	153	2010	4 x 100? (MIRV)	612[4]
SS-27 Mod 2 (silo)	RS-24 (Yars)	20	2014	4 x 100? (MIRV)	80
SS-X-29 (silo)	RS-28 (Sarmat)	–	(2022)	10 x 500? (MIRV)	–
Subtotal		**306**			**1,185[5]**
SLBMs					
SS-N-18 M1 Stingray	RSM-50	0/0	1978	3 x 50 (MIRV)	0[6]
SS-N-23 M2/3	RSM-54 (Sineva/Layner)[7]	5/80	2007	4 x 100 (MIRV)	320[8]
SS-N-32	RSM-56 (Bulava)	5/80	2014	6 x 100 (MIRV)	480[9]
Subtotal		**10/160[10]**			**800[11]**
Bombers/weapons					
Bear-H6/16	Tu-95MS6/MS16/MSM	55	1984/2015	6-16 x AS-15A ALCMs or 14 x AS-23B ALC	448
Blackjack	Tu-160/M	13	1987/2021	12 x AS-15B ALCMs or AS-23B ALCM, bombs	132
Subtotal		**68[12]**			**580[13]**
Subtotal strategic offensive forces		**534[14]**			**2,565[15]**
Nonstrategic and defensive weapons					
ABM/Air/Coastal defense					
S-300/S-400 (SA-20/SA-21)		~750	1992/2007	1 x low	~290
53T6 Gazelle		68	1986	1 x 10	68[16]
SSC-1B Sepal (Redut)		8[17]	1973	1 x 350	4
SSC-5 Stooge (SS-N-26) (K-300P/3M-55)		60	2015	(1 x 10)[18]	25
Land-based air					
Bombers/fighters (Tu-22M3(M3M)/Su-24M/Su-34/MiG-31K)		~300	1974-2018	ASMs, ALBM, bombs	~500
Ground-based					
SS-26 Stone SSM (9K720, Iskander-M)		144	2005	1 x 10-100	70[19]
SSC-7 Southpaw GLCM (R-500/9M728, Iskander-M)[20]					
SSC-8 Screwdriver GLCM (9M729)[21]		20[22]	2017	1 x 10-100	20
Naval					
Submarines/surface ships/air				LACM, SLCM, ASW, SAM, DB, torpedoes	~935
Subtotal nonstrategic and defensive forces					**~1,912[23]**
TOTAL					**~4,477**
Deployed					1,588
Reserve					2,889
Retired warheads awaiting dismantlement					**1,500**
Total inventory					**5,977**

ABM = antiballistic missile; ALCM = air-launched cruise missile; AS = air-to-surface; ASM = air-to-surface missile; ASW = antisubmarine weapon; DB = depth bomb; GLCM= ground-launched cruise missile; ICBM = intercontinental ballistic missile; LACM = Land-Attack Cruise Missile; MIRV = multiple independently targetable reentry vehicle; SAM = surface-to-air missile; SLBM = submarine-launched ballistic missile; SLCM = sea-launched cruise missile; SRAM = short-range attack missile; SSM = surface-to-surface missile

Fuente: The Bulletin of Atomic Scientists, 2022.

A corto plazo, probablemente este mismo año, la OTAN, a la que Putin exigió cerrar las puertas a nuevos miembros de su antiguo Pacto de Varsovia y revertir las armas e infraestructuras de los ya miembros a las posiciones anteriores a la primera ampliación al este, en la cumbre de Madrid de 1997, se reforzaría todavía más con la incorporación de Suecia y Finlandia, que ya habían iniciado los debates internos necesarios para solicitar el ingreso. El proceso, si no maduro del todo, podría estar muy avanzado para la nueva cumbre de la Alianza en Madrid, a finales de junio.

Pekín, aunque se viese gravemente perjudicada por el impacto económico y diplomático de la guerra, se había convertido en el sostén principal de Putin, en el principal mediador potencial si decidía ejercer ese rol, y, de prolongarse las sanciones occidentales, en un polo mucho más fuerte de lo que ya era en la desigual asociación estratégica entre China y Rusia contra Estados Unidos.

Con las encuestas en la mano y la posibilidad de que los republicanos recuperasen el control de una o de las dos cámaras del Congreso Federal estadounidense en noviembre y/o la Casa Blanca en 2024, era posible que Moscú apostara como mal menor por una guerra prolongada, confiando en que la unidad occidental y su apoyo a Kiev no resistieran dos años. Después de todo, la primera reacción de Donald Trump a la invasión fue calificarla de «otra genialidad de Putin».

Para Estados Unidos, según Robert Kagan, la guerra era un recordatorio de que «son parte de una lucha sin fin por el poder, lo deseen o no» y de que «hay cosas mucho peores que la hegemonía estadounidense». [5]

Para el sistema internacional, en opinión de Tanisha Fazal, la guerra de Ucrania era una violación flagrante del principio fundamental sobre el que había descansado la estabilidad

internacional desde la Carta de San Francisco. Para los principales dirigentes occidentales, mantenía Stacie Goddard en el número citado de *Foreign Affairs*, la agresión rusa ponía de manifiesto con toda crudeza el valor de la «*realpolitik* institucional» que, con disuasión, cooperación y contención, había evitado una Tercera Guerra Mundial en la segunda mitad del siglo XX y que —por razones distintas, pero unidos por un adversario común— el revisionismo de China y Rusia cuestionaba con creciente hostilidad.

El desafío ruso en Ucrania coincidía, para muchos observadores, con una nueva transición sistémica que autores como el profesor Graham Allison describió en uno de sus últimos libros como «el momento Tucídides», comparando la tensión creciente entre Estados Unidos y China en la última década con la de las guerras del Peloponeso (431-404 a.C.) a causa del desafío de la nueva Atenas al poder hegemónico de Esparta en la Grecia antigua. [6] No era posible que se repitiera —contestaron muchos— por el efecto disuasorio de las armas nucleares. Ya hemos explicado hasta qué punto ese efecto se había ido perdiendo con el tiempo.

Rusia, desde la asociación estratégica constituida en 1996, había ido reforzando su relación con China a medida que se multiplicaban sus desavenencias con la OTAN por las sucesivas ampliaciones de la Alianza Atlántica a espacios del antiguo Pacto de Varsovia que, según Moscú, ya desde los años de Gorbachov y Yeltsin, Occidente se comprometió a no ocupar en las negociaciones de la unificación alemana. Ese acercamiento progresivo se aceleró tras las sanciones occidentales a Rusia por la invasión de Ucrania y de parte de la región del Dombás en 2014, y tras la guerra comercial declarada por la administración Trump a China en 2017. [7]

Con su arriesgada apuesta en Siria en 2015, gracias a sus éxitos militares, a su diplomacia energética y a las exportaciones de armas

y de mercenarios, el presidente Vladímir Putin consiguió o creyó haber conseguido posicionar a Rusia con determinación en Oriente Próximo, en partes de África y en algunos países de América Latina como la potencia global que había sido la URSS, aunque económicamente su PIB a comienzos de 2022 (billón y medio de euros) superaba por sólo 300.000 millones al de España. [8]

La inesperada unidad y firmeza de la respuesta occidental al desafío ruso en Ucrania desmentía, de mantenerse y demostrarse eficaz, la fragilidad de la campaña sistemática de Moscú y Pekín contra los fundamentos del sistema neoliberal forjado con tanto sacrificio y éxito tras la Segunda Guerra Mundial.

«Algunos actores que no representan ya más que a una minoría a escala internacional», reiteraron Putin y Xi en su declaración conjunta del 4 de febrero en la capital china, «siguen defendiendo repuestas unilaterales a los desafíos internacionales y recurriendo a la fuerza. Interfieren en los asuntos internos de los Estados, violando sus derechos e intereses legítimos, y provocan contradicciones, diferencias y confrontación que entorpecen el desarrollo y progreso de la humanidad, frente a la oposición de la comunidad internacional». [9]

La invasión del 24 de febrero

Tan sólo veinte días después, sin justificación ni provocación alguna, uno de los firmantes lanzaba —aplicando el mismo manual que tanto éxito le había dado en Georgia en 2008 y en la misma Ucrania en 2014, pero con mucha más virulencia—, ataques por tierra, mar y aire contra las principales ciudades de Ucrania.

Con su invasión, Putin cometía todos y cada uno de los crímenes, excesos y supuestos errores que, en su acuerdo con Xi coincidiendo

con el inicio de los JJ. OO. de invierno, acusaba a las potencias occidentales, sin nombrarlas, de practicar sistemáticamente.

Semejante cinismo colocó en una posición difícil a China y despertó en Estados Unidos y en sus aliados de Europa y Asia una fuerza de voluntad que contradecía en buena medida la visión del Occidente fragmentado, incapaz, en retirada, en declive, enfermo y sin carácter que desde hacía años dominaba el discurso oficial de Rusia y China. [10]

Dos meses después del comienzo de la tercera invasión rusa de Ucrania desde 2014 —la primera, en febrero de ese año en Crimea, la segunda, en agosto del mismo año en el Dombás—, Rusia había fracasado en su objetivo inicial de acabar con el gobierno de Kiev en pocos días con una triple pinza desde Bielorrusia, Rusia y Crimea, y comenzaba una segunda fase para intentar controlar todo el Dombás y la costa del mar Negro, cortando así la principal ruta comercial de Ucrania con el exterior y apoderándose de la zona industrial más importante del país.

Si era imposible predecir en ese momento la duración y resultado final de la guerra, era aún más complicado que anticipar su impacto en un proceso tan complejo como el supuesto declive y transformación de Occidente, con elementos de continuidad, cambio y tensión tan importantes como la evolución de la propia guerra y su repercusión en el pulso entre China y Estados Unidos por la hegemonía global, que estaba condicionando, por encima de cualquier otro factor, la transición entre el sistema de la posguerra fría de los treinta años anteriores y el de las siguientes décadas.

Ese pulso por el poder global, en el que Rusia hacía tiempo que había dejado de contar salvo como apéndice, acompañante o satélite de China, la evolución de las graves crisis internas en Europa y Estados Unidos, y factores destructivos globales como la

pandemia desde 2019, la aceleración del cambio climático y otros conflictos regionales multiplicaban la competencia y los riesgos de choque en el sistema y complicaban todas las previsiones.

«Desde una perspectiva geopolítica, la guerra en Ucrania es potencialmente otro momento de ruptura», afirmaba George Friedman. Que así fuera, añadía, dependía de dos condiciones:

- que «la unidad político-militar europea se mantenga, dé forma a un nuevo modelo de Europa y redefina el funcionamiento del sistema global...».
- que «cambie la opinión de China sobre el mundo con la búsqueda de un nuevo entendimiento con Estados Unidos o se distancie todavía más». [11]

«Con Rusia y Ucrania preparándose, posiblemente, para la batalla de tanques más importante en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, el futuro de Vladímir Putin es imposible de predecir», advertía Walter Russell Mead a mediados de abril. [12]

Los sueños de Putin

El peor escenario para el presidente ruso sería una derrota militar, con la pérdida del control sobre los enclaves del Dombás y la integración de Ucrania, Moldavia y Georgia en la OTAN. «Sería más que una humillación personal, hundiría su prestigio político y supondría un golpe traumático, estratégico y psicológico, para la autoestima y posición de Rusia en el mundo —añadía—. Cambiaría la historia de Rusia.» [13]

Tras comparar ese momento, si llegaba a producirse, con la derrota española de 1898 frente a Estados Unidos y la crisis de

Suez de 1956 para Inglaterra y Francia, Russell Mead añadía que la derrota de Rusia en Ucrania desacreditaría las tres creencias con las que los Romanov, los comunistas soviéticos y los putinistas rusos habían justificado sus acciones: que Rusia era diferente, era una civilización distinta y estaba llamada, por ello, a una misión única, excepcional, en la historia del mundo.

Los sueños de la tercera Roma zarista, de la revolución proletaria global comunista y de una gran potencia nuclear reconstruida frente a Occidente tras la ruptura de la URSS sufrirían un duro revés.

Ucrania era el centro de todo, pues bajo control del Kremlin, Rusia seguiría viéndose —aunque variables importantes del poder desmintieran esa visión— como la primera potencia europea. Sin Ucrania, esos sueños y la proclamada superioridad del sistema autoritario sobre las democracias occidentales perderían el poco o mucho atractivo que pudieran tener todavía dentro y fuera de Rusia.

¿La última oportunidad de Occidente?

«La unidad de las democracias occidentales en respuesta a la invasión, aunque tardía (*long overdue*), es maravillosa», reconocía en su columna en *The Washington Post* el 25 de abril Henry Olson. «Pero el poder económico en declive de estos países indica que estamos ante el último hurra del viejo orden.» [14]

Sin el poder económico, producto del desarrollo de la ciencia moderna y de la Revolución Industrial, Europa y Estados Unidos difícilmente habrían podido dotarse del poder militar que les permitió convertir en tres siglos todo el planeta, incluida la China del XIX, en su esfera de influencia. Sin esa superioridad económica, no se habría impuesto en la segunda mitad del siglo XX el sistema internacional liberal, basado en sus normas, valores e intereses.

En 1950 el PIB de Estados Unidos superaba al de China, la India y Rusia juntas. Sumando el de los demás miembros de la OTAN y los aliados asiáticos, no había poder que pudiera hacerle sombra. Esa superioridad se confirmó y amplió con el fin de la URSS en 1991 y en los años siguientes, a medida que la Unión Europea y la OTAN fueron transformándose y ampliándose: la Unión Europea en cuatro oleadas (1995, 2004, 2007 y 2013) a 16 países y la OTAN en cinco oleadas (1999, 2004, 2009, 2017 y 2020) a 14 países. En 2000, señala Olson, la Unión Europea y las principales potencias de la OTAN —con Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Taiwán, Suiza y Singapur— aún representaban casi el 80 por ciento del PIB global. [15]

«La globalización ha reducido ese poder en los últimos veinte años —añadía—. En 2020, los países citados (a los que, para ser justos en una definición más amplia del concepto de *Occidente*, habría que añadir algunos de los principales países iberoamericanos) producían sólo el 60,4 por ciento del PIB global.»

El ascenso meteórico de China con la ayuda de Occidente era la causa principal, pero India y otros países en desarrollo también habían crecido más que Occidente en las dos décadas anteriores y tenían fuerza suficiente para resistir el poder combinado de Occidente en el conflicto de Rusia [16] y la presión tanto de Occidente como de China para tomar partido a su favor en el pulso fundamental del siglo XXI entre la superpotencia del último siglo y la primera candidata capaz de desafiarla en todos los ámbitos en el siglo XXI. La URSS sólo lo hizo en el militar y la nueva Rusia, como veíamos en Ucrania, ni siquiera en el militar, si se lograban evitar, obviamente, las armas de destrucción masiva.

Prueba de ello fue el resultado de la votación del 3 de marzo en la primera Asamblea General Extraordinaria de la ONU desde 1997,

exigiendo a Rusia que pusiera fin a su ofensiva en Ucrania: 141 a favor, 5 en contra y 35 abstenciones. A favor sólo se pronunciaron Bielorrusia, Siria, Corea del Norte y Eritrea. El representante cubano defendió a Rusia en su discurso, pero finalmente, como China, la India y 32 países más, se abstuvo. [17]

Si esa primera resolución ya mostraba fisuras importantes en la capacidad occidental para atraer a buena parte del mundo contra Rusia, la brecha se abrió todavía más en la votación del 7 de abril de la asamblea sobre la suspensión de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Esta vez, sólo 93, menos de la mitad de los miembros, votaron a favor, 58 se abstuvieron y 24 —en su mayoría africanos y asiáticos — votaron en contra, entre ellos China, Cuba y Vietnam. [18] De nada sirvió la presentación del embajador de Ucrania, Sergiy Kyslytsya, documentando detalladamente los crímenes de las fuerzas rusas en Bucha y varias docenas más de ciudades y aldeas de su país. La moción, que necesitaba de dos tercios de los miembros presentes y votantes, salió adelante a pesar de la fuerte oposición.

Salvo cambios imprevistos, se preveía que esta división, reflejo de la influencia menguada de Occidente, continuaría.

Una fecha importante para saber de qué lado del tablero se estaban moviendo las fichas habría de llegar en noviembre. En ese mes estaba convocada en Bali, Indonesia, la siguiente cumbre del G20 y los dirigentes occidentales ya habían anunciado al anfitrión, el presidente Joko Widodo, que, si asistía Putin, ellos no acudirían. Muchos de los miembros del grupo estaban haciendo verdadera acrobacia para evitar elegir entre la pareja ruso-china, que por el momento resistía la última aventura militar de Putin, y Estados Unidos.

Para el presidente estadounidense, Joe Biden, «la condena de la agresión rusa por los pesos pesados económicos de Asia... es la mejor prueba de que las democracias están respondiendo al desafío y el mundo está optando por los defensores de la paz y la seguridad». [19]

La realidad era más difusa. Muchos países de Asia, incluidas las democracias con más habitantes —India e Indonesia— se resistían a criticar a Rusia abiertamente, no digamos a apoyar las sanciones. Las páginas de medios nada sospechosos como *The New York Times* y *The Washington Post* recogían casi a diario voces que consideraban a Estados Unidos y sus aliados «hipócritas que han invadido muchos países y han cerrado sus puertas a millones de refugiados que huyen de ellos». [20]

Limitándose a las treinta economías más importantes, el Fondo Monetario Internacional calculaba que los países a favor de las sanciones a Rusia representaban casi un 65 por ciento del PIB global. «En 2027, esas economías representarán el 58,5 por ciento y en 2040 sólo China y la India, juntas, se espera que superen en PPP (*purchasing power parity*) a Estados Unidos y sus ocho aliados principales en el grupo sancionador. Sumemos otros países emergentes como Brasil, México, Indonesia y Turquía, y el equilibrio de poder cambiará aún más.» [21]

Esta tendencia, que pondría fin a dos siglos de dominio global occidental, sólo podría frenarse o cambiar de sentido si Occidente ganaba la partida a Rusia en Ucrania, mantenía la unidad necesaria en la defensa de las normas e instituciones democráticas y recuperaba índices de crecimiento superiores a los de los últimos decenios.

Facilitaría ese desenlace que una o varias de las potencias prorrusas o abstencionistas en las sanciones cambiaran su posición

contra Moscú o, aunque no cambiaran, experimentasen cambios internos y/o externos que pusieran fin a su ascenso en la escala de poder. En términos comparativos, como debe medirse siempre el poder, el resultado sería similar.

Las rivalidades históricas de India y Vietnam con China en principio favorecían a Occidente, pero el conflicto entre valores liberales y democráticos e intereses geopolíticos limitaban el grado de presión que Occidente podía ejercer sobre muchos países a los que necesitaba de su parte en el pulso global con Moscú y Pekín. Era el caso de Arabia Saudí, Irán y Venezuela para compensar el embargo del combustible ruso, de Brasil para reducir las emisiones de metano y CO_2, y de Nigeria para avanzar en la defensa de los derechos humanos y en la lucha contra el cambio climático en el continente africano.

El próximo equilibrio de poder

Con Estados Unidos en el apogeo de su brevísimo momento unipolar de los años noventa, un grupo de internacionalistas elaboró para *The Economist* un modelo de variables para elegir a los candidatos con más posibilidades de convertirse en potencia global en treinta o cuarenta años.

Para ello, siguiendo en parte la metodología de Henry Kissinger en su obra *Diplomacia* (1994), partieron de cuatro preguntas: [22]

1. ¿Tiene el país una economía suficientemente rica para dotarse de una fuerza militar poderosa, capaz de intervenir en los lugares más alejados del planeta?

Por «fuerza militar poderosa» entendían «un arsenal de armas nucleares intercontinentales con capacidad para sobrevivir a un primer ataque de otra potencia nuclear y una fuerza de intervención con un mínimo de seis divisiones de infantería, tanques y artillería que pueda desplegarse en poco tiempo en las zonas más alejadas sin problemas insuperables para su defensa y apoyo logístico».

2. ¿Tiene un gobierno capaz de mantener una política exterior vigorosa?

Por «política exterior vigorosa» se referían a los objetivos, medios y voluntad necesarios para alcanzarlos, con fuerza militar cuando sea necesario. Y se preguntaban: ¿Son mejores las dictaduras que las democracias para cumplir esa condición? «En principio sí, aunque no siempre y no necesariamente..., porque las democracias suelen tardar más en reaccionar, pero cuando lo hacen sus dirigentes cuentan con un respaldo del que suelen carecer los dictadores», respondían.

3. ¿Desea el país en cuestión una política exterior firme y activa?

Sean cuales sean las razones, sólo los pueblos dispuestos a intervenir y, si resulta necesario, a morir en defensa de sus razones llegarán probablemente a ser superpotencias. Esa disposición es mucho más importante en las democracias que en las dictaduras, dado que es en las primeras donde la opinión de los ciudadanos se tiene más en cuenta.

4. ¿Tiene alguna razón de peso o algún interés justificado para intervenir fuera de sus fronteras?

Las razones —sobre todo las justificaciones públicas u oficiales, que con frecuencia difieren de las reales— pueden ser recursos materiales, materias primas, espacios geográficos, percepciones de amenazas reales o inventadas, ambiciones o deseos de poder y de revancha o, simplemente, la preservación o reforzamiento de posiciones en el equilibrio de poder.

Abriendo el mapa, veinte años atrás ni Kissinger ni los expertos de *The Economist* veían candidato alguno que respondiera positivamente a esos cuatro interrogantes al sur del Sáhara, en el mundo musulmán ni en Iberoamérica. Con esos descartes, sólo quedaban China, Rusia, Japón y la alianza Europa/Estados Unidos, o cada uno de estos dos actores por separado, si Europa lograba pasar de la unión económica posbrexit a una verdadera unión monetaria, política y militar. [23]

China había sido y seguía siendo el primer candidato por haber sobrevivido a sus tendencias centrífugas y al comunismo, por haber mantenido índices de crecimiento récord durante veinte años y porque su carencia de recursos, sobre todo energéticos, para abastecer a 1.400 millones de habitantes, siendo un hándicap importante, la obligaba a buscarlos en el resto del mundo sin preocuparse de condicionamientos democráticos o ideológicos.

A ningún país asiático ni a Estados Unidos si, como parecía evidente, deseaba mantener su hegemonía en el Indopacífico, le interesaba que Japón o la India se convirtieran en superpotencias globales. Si a ello añadimos el escaso deseo de la mayor parte de los indios y japoneses de ejercer de potencia global, sólo quedaban Estados Unidos, Europa y Rusia.

«Si Estados Unidos y Europa se mantienen unidos, pueden ser la fuerza más decisiva del siglo XXI», concluían. «Si no, acabarán

siendo dos más de los cinco o seis candidatos a superpotencias en una nueva competición por otro equilibrio de poder.»[24]

Rusia aparecía como un contendiente indiscutible hacía un cuarto de siglo a pesar de su declive económico y demográfico tras la implosión soviética, si lograba mantener una industria militar poderosa, restablecía el orden interno y recuperaba el consenso necesario de sus élites para una política exterior activa.

Transcurridos dos meses de guerra en Ucrania, el ejército ruso había mostrado graves fallos en reclutamiento, formación de tropas, logística, mando, armamento, coordinación, comunicaciones, inteligencia, suministros y motivación.[25]

Ucrania, por otro lado, había dado pruebas de haber aprendido la lección de 2014 y de haberse preparado concienzudamente para la invasión con ayuda de Estados Unidos y sus principales aliados, aunque en público sus dirigentes negasen hasta el último día que consideraran posible lo que Putin llevaba anunciando años, con multitud de pruebas denunciadas a bombo y platillo por la administración Biden en los meses anteriores a la invasión.

Las otras dos condiciones de *The Economist* para que Rusia se consolidara de nuevo como gran potencia tampoco se estaban consiguiendo. El restablecimiento del orden interno se había logrado, sí, pero con extrema violencia, llenando las cárceles de críticos y provocando la fuga del país de centenares de miles de sus mejores profesionales.

En cuanto al consenso de sus élites, bastaba con observar los rostros de sus máximos responsables en las reuniones del Consejo de Seguridad ruso para darse cuenta del temor que infundía el presidente en sus más próximos. Todo indicaba que, de la decisión de invadir Ucrania y la forma de hacerlo, Putin compartió muy poca información con un número muy reducido de asesores. Si esa

información, además, estaba fuertemente distorsionada y tan alejada de la realidad como la propaganda oficial de sus medios y los discursos del presidente, se entiende mejor el estrepitoso fracaso de la llamada «primera fase» de «la operación militar especial».

Lo único previsible es la imprevisión

Ése era el subtítulo del texto principal —*Leaders*— en la última edición de 2021 de *The Economist*, subrayando un titular que decía: «The new normal». [26]

En su previsión internacional de riesgos para 2022, Ian Bremmer, uno de los internacionalistas más prestigiosos, fundador y responsable de *Eurasia Review*, y autor de algunos de los libros más relevantes de los últimos años sobre relaciones internacionales, mencionaba en quinto lugar que «Putin podría enviar tropas y anexionarse el Dombás ocupado». [27]

No cabía en su imaginación que intentara ocupar la capital, ni siquiera todo el Dombás, y cambiar el gobierno de Volodímir Zelenski por otro títere como los que tuvo en el pasado en la capital de Ucrania y los que mantenía en muchas de las repúblicas independientes del 91 reintegradas, con más o menos dificultades, como era el caso de Bielorrusia, en la órbita de Moscú.

El 1 de enero, en su cálculo de probabilidades para el nuevo año, el equipo de predicciones de *The Economist* situaba la invasión de Ucrania por Rusia en un 43 por ciento, muy por debajo de la posible recuperación por los republicanos en noviembre del control de la Cámara de Representantes, con 82 por ciento, o el retorno de Lula da Silva a la presidencia en Brasil en noviembre (68 por ciento). [28]

En sus diez temas y tendencias principales de 2022, Tom Standage, director de uno de los estudios de prospectiva anual más prestigiosos de Europa, no mencionaba Ucrania ni ningún otro conflicto regional, aunque colocaba en primer lugar el enfrentamiento entre la democracia y la autocracia a nivel mundial y no cabía duda de que el desenlace de la guerra de Ucrania sería decisivo en esa confrontación. [29]

«Las elecciones de medio mandato en Estados Unidos y el congreso del Partido Comunista chino mostrarán de forma gráfica el contraste entre los dos sistemas rivales», escribía. «¿Cuál proporciona más estabilidad, crecimiento e innovación? La rivalidad se dejará ver en todo: de la regulación tecnológica al comercio, de las vacunas a las estaciones espaciales. Con el presidente Joe Biden tratando de movilizar al mundo libre bajo la bandera de la democracia, su país dividido y disfuncional es un escaparate pobre de sus méritos.»

Putin, con su decisión de recuperar para Rusia la pieza más valiosa del imperio interior soviético perdido en 1991, había complicado la gran fiesta de coronación de Xi para un tercer mandato como presidente de la nueva China y dado un fuerte impulso al Occidente identificado con la democracia de Biden, cuya victoria presidencial en 2020 todavía seguían rechazando su antecesor y los millones que apoyaron el 6 de enero de 2021 el asalto al Capitolio.

¿Qué posibilidades había de derrota rusa en Ucrania o de cambio de los regímenes de China y Rusia por otros menos antioccidentales? ¿Podía agotarse el espectacular crecimiento de China, como llevaban años señalando algunos de los principales observadores occidentales, y fracasar los planes de Xi Jinping de convertir a su país antes del primer centenario de la República

Popular, en 2049, en la superpotencia hegemónica en Asia y principal competidora con Estados Unidos por el dominio en el resto del mundo?

Si los mejores *think tanks* del mundo fueron incapaces de prever la caída del Muro de Berlín, el 11-S, la crisis financiera de 2008, la sacudida árabe o la pandemia, habría sido jugar a la ruleta hacer futurología sobre una guerra como la de Ucrania, que no había dejado de sorprendernos, en lo bueno y en lo malo, desde el primer día.

Notas

1. OSINT: Inteligencia de Fuentes Abiertas (*Open Sources Intelligence*). Numerosas publicaciones se hicieron eco de la acumulación de fuerzas rusas en la proximidad de Ucrania. Véase, por ejemplo: Bielieskov, Mykola, «The Russian and Ukrainian Spring 2021 War Scare», Washington, D. C.: Center for Strategic & International Studies, septiembre de 2021; o «Place your bets», *The Economist*, 29 de enero de 2022.

2. En una fecha tan próxima a la invasión rusa como la víspera (23 de febrero), por ejemplo, el *think tank* norteamericano Atlantic Council publicó un artículo con el título «Today’s wars are fought in the “gray zone”. Here’s everything you need to know about it», Atlantic Council, 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/todays-wars-are-fought-in-the-gray-zone-heres-everything-you-need-to-know-about-it/>.

3. En su obra *De la guerra*, Clausewitz caracterizó la guerra como una «trinidad paradójica compuesta de violencia primordial, odio y enemistad [...], del juego del azar y la probabilidad [...], y de su elemento de subordinación, como instrumento de la política, que hace que esté sujeta únicamente a la razón». Carl von Clausewitz, *On War*, editado y traducido por Michael Howard y Peter Paret, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1976, p. 89.

4. Históricamente, Rusia ha sido invadida en repetidas ocasiones: por los mongoles de la Horda de Oro (1237); por Polonia (1610); por Suecia (1617); por Francia (1812); y por Alemania (1918, 1941).

5. Véase, por ejemplo: Putin, Vladímir, «On the Historical Unity of Russians and Ukrainians», página web oficial del Kremlin, 12 de julio de 2021. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

6. En terminología militar, el término *guerra convencional* se contrapone a otros como *guerra irregular*, *guerra nuclear*, *insurgencia*, etc., para referirse a un enfrentamiento bélico dirimido por grandes formaciones que combinan elementos de maniobra con otros de apoyo de fuego, de trabajo, comunicaciones, logísticos, etc., combatiendo en campo abierto.

7. Fundamentalmente, en el plano doméstico. Véase, por ejemplo: Scott, Mark, «Russia turns its diplomats into disinformation warriors», *Politico*, 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/russia-diplomats-disinformation-war-ukraine/>.

8. Bronte, Deiros; Zafra, Mariano; Sevillano, Luis; Rizzi, Andrea, y Hidalgo Pérez, Montse, «The Russian attack in maps: Troops cross the Ukrainian border», *El País*, 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://english.elpais.com/international/2022-02-24/the-russian-attack-in-maps-troops-cross-the-ukrainian-border.html>.

9. El centro de gravedad es aquel elemento, físico o no, del cual un enemigo deriva su libertad de acción, su fuerza, o su voluntad de combatir, y cuya neutralización, por tanto, implica el colapso de su resistencia.

10. Este paso es necesario para facilitar las operaciones ulteriores y para minimizar la capacidad de resistencia enemiga. Sin perder de vista las diferencias doctrinales entre Rusia y Estados Unidos, compárese la situación en Ucrania con la del inicio de la operación «Desert Storm» en 1991.

1. Esta reticencia era compartida por muchos dirigentes occidentales, entre ellos Felipe González y el rey Juan Carlos, como se puso de manifiesto durante la cena que el monarca ofreció a Bush y Gorbachov en La Zarzuela con ocasión de la Conferencia de Paz de Madrid. Véase «Record of Dinner Conversation between Gorbachev, Bush, González and King Juan Carlos of Spain, 29 October, 1991».

2. Albright, Madeleine, *Memorias. La mujer más poderosa de Estados Unidos*, Planeta, Barcelona, 2004, pp. 206-207.

3. Véase el interesante testimonio del primer ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Kozyrev, Andréi, *Fire bird. The elusive fate of Russian democracy*, Pittsburgh (PA), University of Pittsburgh Press, 2019, pp. 77-78.

4. Mearsheimer, John, «The case for a Ukrainian nuclear deterrent», *Foreign Affairs*, vol. 72, n.° 3, verano de 1993, pp. 50-66.

5. Goldgeirer, James, «The US decision to enlarge NATO: how, when, why, and what next?», *Brookings*, 1 de junio de 1999.

6. Clinton, Bill, «I tried to put Russia on another path», *The Atlantic*, 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/04/bill-clinton-nato-expansion-ukraine/629499/>.

7. Fried, Daniel, y Volker, Kurt, «The speech in which Putin told us who he was», *Politico*, 18 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.politico.com/news/magazine/2022/02/18/putin-speech-wake-up-call-post-cold-war-order-liberal-2007-00009918>.

8. Cordesman, Anthony H., «Russia and the “color revolution”; a Russian military view of a world destabilized by the US and the West», *Center for Strategic and International Studies*, 28 de mayo de 2014. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/russia-and-%E2%80%9Ccolor-revolution%E2%80%9D>.

9. Bush, George W., *Decision points*, Crown Publishers, Nueva York, 2010, pp. 433-436.

10. Pifer, Steven, «Ukraine and NATO following Bucharest», *Brookings*, 6 de mayo de 2008. Disponible en: <https://www.brookings.edu/opinions/ukraine-and-nato-following-bucharest/>.

11. La secretaria de Estado, que era una respetada *kremlinóloga*, siempre tuvo serias dudas sobre la conveniencia de incorporar a Ucrania y Georgia a la OTAN, pero Bush se mostró especialmente insistente. Condoleezza Rice, *No higher honour. A memoir of my years in Washington*, Crown Publishers, Nueva York, 2011, pp. 670-75.

12. Zarycky, Walter, «Why the Bucharest summit still matters ten years on», *Atlantic Council*, 4 de mayo de 2018. Disponible en: <atlanticcouncil.org>.

13. Powell, Charles, «El año que vivimos peligrosamente: la Unión Europea y su vecindario oriental en 2008», en Varios Autores, *Panorama Estratégico 2008/2009*, Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, pp. 80-82.

14. Pifer, Steven, «George W. Bush was tough on Russia? Give me a break», *Politico*, 24 de marzo de 2014.

15. Powell, Charles, «La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?», Documento de trabajo 20/2015, *Real Instituto Elcano*, 29 de diciembre de 2015. Disponible en: <realinstitutoelcano.org>.

16. Obama, Barack, *Una tierra prometida*, Debate, Barcelona, 2020.

17. «Ukraine crisis: transcript of leaked Nuland-Pyatt call», BBC, 8 de febrero de 2014. En diciembre de 2013, Nuland estimó que Washington había proporcionado a Ucrania 5.000 millones de dólares en ayuda económica desde 1991.

18. Mearsheimer, John J., «Why the Ukraine crisis is the West's fault. The liberal delusion that provoked Putin», *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2014. Kissinger, Henry A., «How the Ukraine crisis ends», *The Washington Post*, 6 de marzo de 2014.

19. Rhodes, Ben, *The world as it is. Inside the Obama White House*, The Bodley Head, Londres, 2018, pp. 268-271.

20. Ibídem, p. 272.

21. Fisher, Max, «Sorry, Ukraine: Obama is not going to defend you from Russia», *Vox*, 3 de septiembre de 2014.

22. Liptak, Kevin, y Smith-Spark, Laura, «Ukraine leader gets support in U.S.; but not lethal aid», CNN, 18 de septiembre de 2018. Fiona Hill y Clifford Gaddy, «How aiding the Ukrainian military cold push Putin into a regional war», *The Washington Post*, 5 de febrero de 2015.

23. Goldberg, Geoffrey, «The Obama Doctrine», *The Atlantic*, abril de 2016. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>; Pifer, Steven y John Herbs, «The Obama Doctrine and Ukraine», *Brookings*, 18 de marzo de 2016.

24. Entre 2015 y 2022, Estados Unidos también entregó a Ucrania ayuda económica por valor de unos 2.800 millones de dólares. «Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy», *Congressional Research Service*, R45008, 5 de octubre de 2021. En 2020, el valor del comercio bilateral entre Estados Unidos y Ucrania, que había comenzado a recuperarse en 2017 tras disminuir como resultado de la anexión de Crimea y la ocupación de parte del Dombás en 2014, alcanzó los 3.200 millones de dólares.

25. Hill, Fiona, *There is nothing for you here. Finding opportunity in the 21st Century*, Mariner Books, Boston, 2021, pp. 182-190.

26. Ibídem, pp. 231-35.

27. La embajadora ha narrado su peripecia en sus memorias: Yovanovitch, Marie, *Lessons from the Edge: a Memoir*, Harper Collins, Nueva York, 2022.

28. En esta conversación, Zelenski se mostró muy crítico con los dirigentes europeos por no proporcionarle la ayuda militar que necesitaba para hacer frente a la amenaza rusa, y muy agradecido por la que había recibido de la Administración Trump. «'Read Trump's phone conversation with Volodomyr Zelensky», CNN, 26 de septiembre de 2019.

29. Desiderio, Andrew, y Cheney, Kyle, «It was no secret: Sondland says Trump ordered Ukraine pressure campaign», *Politico*, 20 de diciembre 2019.

30. Interim National Security Strategic Guidance, marzo de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

31. Dickinson, Peter, «Is Putin about to launch a new offensive?», *The Atlantic Council*, 5 de abril de 2021. Disponible en: <atlanticcouncil.org>.

32. «U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership», Departamento de Estado, 10 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/>.

33. «Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees»: <https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en>; y «Agreement on measures to ensure the security of the Russian Federation and member states of the North Atlantic Treaty Organisation».

34. Pifer, Steven, «Russia’s draft agreements with NATO and the U.S.: Intended for rejection?», *Brookings*, 21 de diciembre de 2021.

35. Las respuestas de Estados Unidos y la OTAN pueden consultarse en: <https://elpais.com/infografias/2022/02/respuesta_otan/respuesta_otan_eeuu.pdf>.

36. La respuesta rusa puede consultarse en: <https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1799157/>.

37. Strobel, Warren P., «Release of Ukraine intelligence represents new front in U.S. information war with Russia», *The Wall Street Journal*, 4 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/release-of-secrets-represents-new-front-in-u-s-information-war-with-russia-11649070001>.

38. Rothkopf, David, «How Russia’s war revealed a blind spot in U.S. intelligence», *The Daily Beast*, 1 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.thedailybeast.com/how-the-us-intelligence-community-blew-it-with-russia>.

39. Simón, Luis, «Ucrania y el equilibrio de poder: un análisis inter-regional», Comentario Elcano 6/2022, *Real Instituto Elcano*, 14 de febrero de 2022. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/02/comentario-simon-ucrania-y-el-equilibrio-de-poder-un-analisis-inter-regional.pdf>.

40. Entre el 24 de febrero y el 21 de abril de 2022, Washington proporcionó a Ucrania armas y municiones por un valor aproximado de 3.400 millones de dólares. Macias, Amanda, «Biden says US will send $1.3 billion in additional military and economic support to Ukraine», CNBC, 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2022/04/21/us-sends-800-million-arms-package-to-ukraine.html>.

41. Merchant, Nomaan, y Laporta, James, «Pressure on US to give Ukraine more intelligence on Russia», Associated Press, 14 de abril de 2022. Disponible en: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-putin-biden-united-states-europe-b12831d7c6990c1b76802b16845b75a2>.

42. «Why isn’t Germany supplying Ukraine with heavy weapons?», DW, 22 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/en/why-isnt-germany-supplying-ukraine-with-heavy-weapons/a-61553273>.

43. Otero Iglesias, Miguel, «¿Puede resistir las sanciones la economía rusa?», *ARI* 27/2022, Real Instituto Elcano, 31 de marzo de 2022.

44. A finales de marzo de 2022, un 67 por ciento de los encuestados apoyaba las sanciones impuestas a Rusia, y tan solo el 16 por ciento era contrario; más aún, el 67 por ciento también se mostraba partidario de imponer sanciones adicionales, incluso si ello provocaba un aumento de los precios, a lo que solamente se oponía el 19 por ciento. Encuesta de *The Economist*/YouGov, 26-29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://docs.cdn.yougov.com/3ixnq9227y/econTabReport.pdf>.

45. Ibídem.

46. «Public expresses mixed views of U.S. response to Russia's invasion of Ukraine», *Pew Research Center*, 15 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/politics/2022/03/15/public-expresses-mixed-views-of-u-s-response-to-russias-invasion-of-ukraine/>.

47. Galston, William A., «The American people's message to President Putin about Ukraine: get tougher but don't risk war with Russia», *Brookings*, 1 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2022/04/01/the-american-peoples-message-to-president-biden-about-ukraine-get-tougher-but-dont-risk-war-with-russia>.

48. Según la encuesta del Pew Research Center, a mediados de marzo, el 43 por ciento aprobaba el desempeño de Biden como presidente (frente a un 41 por ciento en enero, antes de la invasión), mientras que un 55 por ciento la desaprobaba.

49. «John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukraine crisis», *The Economist*, 19 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>.

50. Willians, Dan, «Ivo Daalder says NATO enlargement didn’t go far enough», *The Economist*, 9 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/by-invitation/2022/04/09/ivo-daalder-says-nato-enlargement-didnt-go-far-enough>.

51. The Scowcroft Center for Strategy and Security, «The next National Defense Strategy is coming. These seven points are key to understanding it», *The Atlantic Council*, 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-next-national-defense-strategy-is-coming-these-seven-points-are-key-to-understanding-it/>.

52. Kempe, Frederick, «The world's top two authoritarians have teamed up. The world should be on alert», *The Atlantic Council*, 6 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/inflection-points/the-worlds-top-two-authoritarians-have-teamed-up-the-us-should-be-on-alert/>.

53. Simón, Luis, *op. cit.*

54. Powell, Charles, «¿Tiene futuro el orden liberal internacional?», ARI 56/2017, 29 de junio de 2017, *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/tiene-futuro-el-orden-liberal-internacional/>.

55. «African countries showed disunity in UN votes on Russia: South Africa’s role was pivotal», *The Conversation*, 8 de abril de 2022. Disponible en: <https://theconversation.com/african-countries-showed-disunity-in-un-votes-on-russia-south-africas-role-was-pivotal-180799>.

1. Véase el trabajo de Vicente López-Ibor Mayor e Ignacio Zamora Santa Brígida, «Derecho de la transición energética y Ley de Cambio Climático», publicado en la obra colectiva «Estudios sobre el cambio climático y transición energética», *Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

2. Ibídem.

3. «BRICS Energy Report Russia 2020», BRICS Energy Research Cooperation Platform, octubre de 2020.

4. «Country Analysis Executive Summary: Russia», U.S. Energy Information Administration, diciembre de 2021.

5. Las exportaciones energéticas rusas, interrumpidas en la Segunda Guerra Mundial, son reemprendidas en la década de los cincuenta, al tiempo que se iniciaba el proceso de creación de la Comunidad Económica Europea, con la creación del mercado común del carbón, hierro y acero. Un primer yacimiento de gas es descubierto en Siberia occidental en 1953 en Berezovo. El campo gigante de Samotlor, situado cerca de Nizhnevártovsk, es descubierto en 1965 para convertirse en la base de producción más relevante del país a lo largo de la década de los ochenta. La explotación de campos petrolíferos en Siberia occidental estimula igualmente la producción de gas natural.

El período comprendido entre los años 1950 a 1970 significa no sólo el relanzamiento de la política y acción industrial soviética y la aceleración del ritmo de producción de los hidrocarburos, sino también una época clave para la investigación tecnológica y la innovación científica de la Unión. El petróleo y más tarde el gas natural, ocupaban una posición estratégica central en el antiguo orden soviético para la tranquilidad del consumo interno, la fortaleza industrial y, sobre todo, el despliegue de su acción exportadora, dirigidos por monopolios estatales.

Con el desplome económico y la desintegración política y territorial de la Unión Soviética, el panorama energético observó también cambios relevantes. Dos de ellos fundamentales, el primero naturalmente la relocalización geopolítica de los recursos, y el peso singular de Azerbaiyán, Kazajistán, Turkmenistán y países ribereños del mar Caspio, como consecuencia de ello, y por consiguiente la emergencia dentro del mismo espacio de influencia política y económica, pero ya no de pertenencia —sin perjuicio de la común asociación a la Comunidad de Estados Independentistas— de los países de tránsito energético. Recursos y reservas desplazados pues del control directo de Moscú y en el *buffer land* naciones de tránsito de grandes infraestructuras energéticas con los que se abre un marco de transacciones y negociaciones de diverso alcance.

6. La generación de electricidad de las centrales nucleares aumentó un 25 por ciento entre 2008 y 2018, alcanzando los 204 mil millones de kWh. Están en funcionamiento 10 centrales nucleares (36 unidades de potencia) con una capacidad total de 28,3 MW. Se están construyendo nuevas unidades de potencia de centrales nucleares con reactores de alta capacidad. Está prevista la puesta en marcha de una central térmica nuclear flotante con una capacidad de 70 MW. Rusia es uno de los pocos países del mundo que cuenta con una industria de energía nuclear de ciclo completo.

El potencial hidroeléctrico de Rusia es aproximadamente el 9 por ciento del mundo y ofrece grandes oportunidades para el desarrollo de la energía hidroeléctrica. La parte de las centrales hidroeléctricas, incluidas las de acumulación, en la estructura de la capacidad de generación en Rusia es de aproximadamente el 20 por ciento. La capacidad total de las pequeñas centrales hidroeléctricas supera los 1,2 GW.

7. «La Russie et la région caspienne: entre l'orient et l'occident», Campaner, Nadia, y Askar Gubaidullin, *Les Nouveaux défis de l'énergie*, Chevalier, Jean-Marie, y Patrice Geoffron, Economica, París, 2011.

8. «The gas sector of Ukraine: past and future», Voytyuk, Oksana, Researchgate, abril de 2021; «The trends of Ukraine energy strategy development in the context of energy security», Bobrov, Yevgeniy, *Economics, Finance and Management Review Issue* 3 (7), octubre de 2021.

9. «Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework», OECD 2019, U.S. Energy Information Administration Ukraine, agosto de 2021.

10. «Ukraine energy profile, Country report», IEA, abril 2020; «Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework», OECD, 2019.

11. «The European Energy Partnership with Russia: a Risk for Europe?», Thom, Françoise, Energy Security, 1 de noviembre de 2000.

12. «De los cincuenta y cuatro reactores que estaban en operación en Japón antes de la catástrofe (recordemos que The International Nuclear and Radiological Event Scale —INES— determina a los "eventos" de nivel 4 o superior como accidentes), sólo quince operaban en agosto de 2011.» Ver *Yomiuri Newspaper*: «Verification of nuclear crisis post 6 months», 15 de septiembre de 2011.

13. Los futuros suministros de la plataforma Yamal-Europa a través de Bielorrusia y Polonia, como nuevo corredor de la exportación de gas siberiano a Europa, estaban «bloqueados». La razón subyacente del contratiempo polaco es el diálogo de Rusia con Alemania para desarrollar el llamado gasoducto del norte de Europa, que consideran técnicamente injustificado, cuya construcción sería mucho más elevada de precio pero que tendría el propósito de evitar la presencia y consiguiente pago de peaje al Estado polaco. Tanto el apoyo del gobierno polaco a la Revolución naranja en Ucrania, como la negativa de dicho gobierno a construir el «pieremychka», un conector de gas para transferir el procedente de Rusia a Polonia, han traído causas, a veces directamente relacionadas con el «hecho energético», otras —muchas— colaterales al mismo, en la que participaban otros intereses de distinta índole y carácter estratégico o geopolítico.

14. «Green Paper: A European strategy for sustainable, competitive and secure energy», Commission of the European Communities, SEC (2006) 317. COM (2006) 105 final, Bruselas, 8.3.2006.

15. Tratado de la Carta de la Energía de 17 de diciembre de 1994, DO L 69, de 9.3.98.

16. Véase, entre otros, el excelente trabajo: *The Energy Community: A New Governance System*, por Buschle, Dirk y Kim Talus (eds.), Intersentia, Cambridge, 2015.

17. Clô, Alberto, *Il rebus energético*, Il Mulino, Bolonia, 2008.

18. Löschel, Andreas; Moslener, Ulf, y Rübbelke, Dirk T. G., «Energy security», *Elsevier J.- Energy Policy*, n.° 38, 2010.

19. «The EU needs to improve its external energy security», *Energy Policy*, n.° 165, 2022.

20. Decisión (PESC) 2022/266 del Consejo de 23 de febrero de 2022 relativa a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas.

21. Decisión (PESC) 2022/430 del Consejo de 15 de marzo de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

22. Comunicación de la Comisión, en el marco de la invasión rusa, sobre ayudas en materia de energía, (2022/C 131 I/01).

23. Información de Cores, enero de 2022.

24. 21,2 España, 22,1 EU, en 2020 según datos de Eurostat.

25. Como ha señalado pertinentemente Gonzalo Escribano, la invasión rusa de Ucrania muestra tres costosos errores estratégicos europeos: la sobredependencia de Rusia, la falta de integración energética y un despliegue insuficientemente rápido de renovables. «Diez contribuciones de España a una seguridad energética autónoma de Rusia», Gonzalo Escribano, Real Instituto Elcano, 24 de marzo de 2022.

26. España cuenta con un gasoducto directo con Argelia, operando a plena capacidad (Medgaz) y otro a través de Marruecos hoy ocioso (Magreb Europa-GME). En la vertiente europea, los gasoductos existentes entre España y Francia apenas alcanzan una capacidad de 7 bcm.

27. «REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy», 8 de marzo de 2022; «Power price crisis in the EU. Desperate times call for desperate measures», documento de trabajo de MIT Energy Initiative, 31 de marzo de 2022. Carlos Batlle; Tim Sahittekatte; Christopher R. Knittlel.

1. López Garrido, Diego, «La silenciosa constitucionalización de la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, n.° 109, 2020, p. 196.

2. *El País*, 25 de marzo de 2022, p. 42.

3. Brooks, David, «Globalization is over: The Global Culture wars have begun», *The New York Times International Edition*, 12 de abril de 2022, pp. 12 y 14.

4. Heurtebise, Jean-Yves, «La guerre en Ukraine a sonné le reveil de l’Europe», *Le Monde,* 24 de marzo de 2022, p. 31.

5. Ver el reportaje extenso sobre el tema en: «Can the EU wean itself off Russian gas?», *Financial Times,* 20 de abril de 2022, p. 15.

6. Brower, Derek, «Biden and the oil price panic», *Financial Times*, 14 de abril de 2022, p.15; Connolly, Kate, «A recession worse than any other», *The Guardian Weekly*, 15 de abril de 2022, vol. 206, p. 12.

7. Citado por José Antonio Sanahuja en: «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», Fundación Carolina, Documento Tarboro 63/2022, p. 17.

8. Rappeport, A., y Swanson, A., «War, Covid and inflation taking a toll on economy», *The New York Times*, 21 de abril de 2022, pp. 1 y 8.

9. Wong, E., y Swanson, A., «War and the pandemic snip global trade web», *The New York Times*, 26-27 de marzo, pp. 1 y 8.

10. López Garrido, Diego, *La Constitución Europea*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2005, pp. 147-148.

11. Piris, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, París, 2010, pp. 265 y 275.

12. De Hoop Scheffer, Alexandra, «La guerre en Ukraine redessine la géopolitique des alliances», *Le Monde*, 30 de marzo de 2022, p. 31.

13. Véase «Una alternativa europea ante la guerra en Ucrania»*, Declaración-Memorando de la Fundación Alternativas sobre la guerra de Ucrania y el futuro de la Unión Europea*, 2022.

14. Citado por F. Santopinto en «*The new Strategic Compass leaves the EU disoriented*», IPS, 23.3.2022.

15. Saxer, Marc, «The coming world order», IPS, 14 de abril de 2022.

1. NATO, «Active Engagement, Modern Defence», Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Cumbre de la OTAN en Lisboa, 19 y 20 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf>.

2. Según el Tratado del Atlántico Norte, firmado el 4 de abril de 1949: «(The Parties) are resolved to unite their efforts for collective defense». Y, según el artículo V: «The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations». Disponible en: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm>.

3. Deni, John R. «NATO’s presence in the east: Necessary but still not sufficient», War on the Rocks, 27 de junio de 2018. Disponible en: <https://warontherocks.com/2018/06/natos-presence-in-the-east-necessary-but-still-not-sufficient/>.

4. Se distinguen dos enfoques fundamentales de la disuasión. La *disuasión por castigo* se centra en persuadir a un adversario potencial para que no emprenda una acción mediante la promesa de infligir un dolor futuro si se viola la amenaza; implica la amenaza con sanciones severas, como una escalada nuclear o graves sanciones económicas, si se produce un ataque. El objetivo de la *disuasión por castigo* no es la defensa directa del compromiso impugnado, sino las amenazas de castigos más amplios que aumentarían el coste de un ataque. Por el contrario, la *disuasión por negación* está diseñada para convencer a un adversario potencial de que una ofensiva no tendrá éxito, o de que su coste será prohibitivo, dada la capacidad demostrada del defensor para impedir un ataque —desplegando suficientes fuerzas militares locales para derrotar la invasión, por ejemplo—. Una capacidad de negación equivale a una capacidad de defensa. Por último, la *disuasión por tripwires forces* está a caballo entre la *disuasión por castigo* y *por negación*.

5. Véase: <https://www.axios.com/russian-missile-western-ukraine-35-0884935a-ec2c-49c5-a94c-aaa31676f9dc.html>.

6. NATO, «NATO's response to Russia's invasion of Ukraine», 8 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm>.

7. «NATO's core task is to protect and defend all Allies. In recent years, we have implemented the biggest reinforcement of our collective defence in a generation. With particular focus on the eastern flank», NATO General Secretary Jens Stoltenberg, 31 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/193943.htm?selectedLocale=en>.

8. Véase: «Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russia Federation», firmado en París el 27 de mayo de 1997. Disponible en: <https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm>.

9. Boris Johnson afirmó que no «vamos a luchar contra fuerzas rusas en Ucrania», véase vídeo: <https://www.youtube.com/watch?v=VfaRTPgi1vY>; el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, en su discurso sobre el Estado de la Unión también afirmó que las fuerzas de Estados Unidos no se verán involucradas en un conflicto contra Rusia en Ucrania. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=zF2GGfdZguo>.

10. Véase: Roth, Andrew; Walker, Shaun; Rankin, Jennifer, y Borger, Julian, «Putin signals escalations as he puts Russia's nuclear force on high alert», *The Guardian,* 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/27/vladimir-putin-puts-russia-nuclear-deterrence-forces-on-high-alert-ukraine>.

11. El 25 de febrero, un día después de la invasión, se produce una rueda de prensa conjunta entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, y el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg. Una imagen de unidad que se ha vuelto a repetir.

12. Véase vídeo: «Scholz announces €100bn increase of German defense spending after Russia's Ukraine». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=QI7e-sVZfuM>.

13. Hamilton, Daniel S., y Binnendijk, Hans (eds.), «One Plus Four: Charting NATO's Future in and Age of Disruption», NATO Task Force Report, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.transatlantic.org/wp-content/uploads/2022/02/NATO-TF-SC-final-feb-16-2022.pdf>.

14. «Yle poll: Support for Nato membership hits record high», 14 de marzo de 2022. Disponible en: <https://yle.fi/news/3-12357832>; en el caso sueco una encuesta de Kkantor-Sifo, del 24 de marzo de 2022, señala que un 59 por ciento de los suecos aprueban la adhesión. Disponible en: <https://www.thelocal.se/20220324/six-out-of-ten-swedes-would-back-nato-if-finland-joined-poll/>.

15. Así se afirma en este artículo: Cook, Lorne, «NATO chief says Finland, Sweden welcome to apply to join», *ABC News*, 6 de abril de 2022. Disponible en: <https://abcnews.go.com/International/wireStory/nato-chief-finland-sweden-apply-join-83912486>.

1. Una perspectiva de la evolución desde 1989 de este proceso histórico se puede ver en Doshi, Rush, *The Long Game. China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press, Oxford, 2021; y la perspectiva china en Weiwei, Zhang, *The China wave. Rise of a Civilizational State*, World Century Publishing Corporation, 2012.

2. En la conversación telefónica mantenida el 14 de marzo de 2022 con su homólogo español, José Manuel Albares, el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, declaró que «China no es parte de la crisis (ucraniana) y aún menos quiere ser afectada por las sanciones», señalando que, desde el comienzo del conflicto, el país asiático habría «promovido la paz y las conversaciones a su manera», y asegurando que China «desempeñará un papel constructivo en la resolución de la crisis», a la vez que subrayó que «deben abordarse las legítimas preocupaciones de seguridad de todos los implicados», Agencia EFE, Pekín, 15 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/los-ministros-de-exteriores-chino-y-espanol-mantienen-una-conversacion-sobre-ucrania/20000012-4761232>.

3. Allison, Graham, «Ukraine Crisis: Will China have Putin's Back?», *The National Interest*, 25 de febrero de 2022. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/ukraine-crisis-will-china-have-putin%E2%80%99s-back-200851>.

4. Véase el debate sobre esta cuestión llevado a cabo por el CSIS de Washington, «Ukraine and Taiwan: Parallels and Early Lessons Learned», *Center for Strategic and International Studies*, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.csis.org/events/ukraine-and-taiwan-parallels-and-early-lessons-learned>.

5. Jochheim, Ulrich, «China-Russia relations: A quantum leap?», *European Parliamentary Research Service*, marzo de 2020. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI(2022)729349>.

6. Ibídem, p. 6.

7. Véanse las declaraciones de Zelenski, según los comentarios periodísticos aparecidos, respectivamente ante el Consejo Europeo: «Aplauso a Italia, dardo para Alemania y poco para España: así valora Zelenski a la Unión Europea», *El Confidencial,* 25 de marzo de 2022, <https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-03-25/aplauso-a-italia-dardo-para-alemania-y-poco-para-espana-asi-ve-zelenski-a-la-ue_3397705/>, y ante el *Bundestag* alemán: «Bofetón con la mano abierta de Zelenski al Parlamento alemán: "Se lo advertimos"», *El Confidencial*, 17 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-03-17/bofeton-zelenski-a-alemania-por-priorizar-la-economia_3393133/>.

8. Según argumentan convincentemente, entre otros muchos autores, Elizabeth Economy, «Xi Jinping's New World Order. Can China Remake the International System?», *Foreign Affairs,* vol. 101, n.° 1, enero/febrero de 2022, pp. 52-67, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-12-09/xi-jinpings-new-world-order>, o Geoff Dyer, *The Contest of the Century. The New Era of Competition with China and How America Can Win.* Vintage Books, Nueva York, 2014.

9. *President of Russia*, «Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development», Moscú, 4 de febrero de 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>. Mismo texto publicado en *lawinfochina:* <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=8215&lib=tax&SearchKeyword=&SearchCKeyword=>.

10. Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de la República Popular China, «Wang Yi sostiene conversación telefónica con Ministro de Relaciones Exteriores de Ucrania Dmytro Kuleba», 4 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/wjbz/zyhd/202204/t20220406_10664907.html>.

11. Véase como muestra el artículo de Lau Siu-kai, «Rule-breaking by US leads to decline of global order», *China Daily*, 1-7 de abril de 2022, pp. 1 y 20. Disponible en: <https://www.chinadailyhk.com/article/266204>.

También «What Chinese media is saying about Russia's Ukraine war», *Vox,* 3 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.vox.com/23005295/china-russia-ukraine-war-media-censorship/>.

12. Por ejemplo, con Argelia, véase: Abdul Razzaq bin Abadallah, «Algeria, China reject misuse of sanctions in Ukrainian crisis. Algerian foreign minister visits China for talks», *Agencia Anadolou*, 20 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/russia-ukraine-war/algeria-china-reject-misuse-of-sanctions-in-ukrainian-crisis/2540638>.

13. Por ejemplo, el viceministro de Relaciones Exteriores Le Yucheng hablando en el Cuarto Foro Internacional sobre Seguridad y Estrategia organizado por el Centro de Seguridad y Estrategia Internacional de la Universidad de Tsinghua, Pekín, 19 de marzo de 2022.

14. Según afirmaciones de Qin Gang (embajador de la República Popular China en Washington), «Opinion: Chinese Ambassador: Where we stand on Ukraine», *The Washington Post*, 15 de marzo de 2022, con una tajante negativa sobre un posible conocimiento previo por parte de China de la invasión en Ucrania y la petición china de retrasarla hasta después de los juegos, y sobre los rumores de que Rusia estaba solicitando asistencia militar de China. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/15/china-ambassador-us-where-we-stand-in-ukraine/>.

15. Yunbi, Zhang, «Beijing sends a clear message on sanctions», *China Daily,* 1-7 de abril de 2022, p. 9, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202204/01/WS6246c83da310fd2b29e54bb2.html>, y en este mismo periódico: «Experts: NATO’s role worsens Ukraine crisis», p. 8. Disponible en: <https://epaper.chinadaily.com.cn/a/202203/30/WS6243a4e7a3109375516eaf41.html>.

16. Así figura en el «Joint Statement» de 4 de febrero de 2022. Poco antes de esta reunión Putin había afirmado en un artículo en la Agencia china oficial Xinhua que la relación estratégica entre Rusia y China había alcanzado un nivel no antes logrado. Formalmente, Pekín clasifica la relación con Moscú como la única relación bilateral a la que define como un «Partenariado Comprehensivo Estratégico de Coordinación para una Nueva Era», que prevé cooperación en todas las materias, incluyendo relaciones exteriores y desarrollo militar y tecnológico, cit. por Ulrich Jochheim, «China-Russia relations: ¿A quantum leap?», p. 2. Disponible en: <https://epthinktank.eu/2022/04/01/china-russia-relations-a-quantum-leap/>.

17. Además de los anteriormente citados, otro ejemplo fue el de la asistencia de una representación oficial china al Consejo de Asuntos Exteriores de la Organización para la Cooperación Islámica, celebrado durante los días 22 y 23 de marzo. Esta organización invitó por primera vez al ministro chino de Relaciones Exteriores a su 48.ª sesión, que tuvo lugar en Islamabad. Wang Yi expresó la voluntad de su país de construir una «relación sostenible con la Ummah musulmana». Véase «Primer ministro de Pakistán Imran Khan se reúne con Wang Yi», Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wshd/202203/t20220324_10654966.html>.

18. Horvath, Csaba Barnabas, «Was China Betting on Russian Defeat All Along?», *Geopolitical Monitor,* 13 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.geopoliticalmonitor.com/was-china-betting-on-russian-defeat-all-along/>.

19. Fletcher, Joseph, «Sino-Russian relations 1800-62», en John K. Fairbank (ed.), *The Cambridge History of China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978, pp. 318-350.

20. Westad, Odd Arne, *Brothers in Arms*: *The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance, 1945-1963*, Woodrow Wilson Center Press: Washington, 1998.

21. Mohan, C. Raja, «For India, Putin’s War Starts to Look Like a Gift», *Foreign Policy,* 30 de marzo de 2022. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/03/30/india-ukraine-russia-war-china-oil-geopolitics/>.

22. «Chinese debates on Ukraine», MERICS Europe China 360°, *Stiftung Mercator*, 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://merics.org/en/merics-briefs/chinese-debates-ukraine-eu-indo-pacific-forum-strategic-dependency/>.
Véase también las opiniones de un influyente asesor del Consejo de Estado chino y presidente de la Asociación de Investigación en Políticas Públicas de Shanghái, Hu Wei, «Possible Outcomes of the Russo-Ukrainian War and China's Choice», *U.S.-China Perception Monitor,* 12 de marzo de 2022. Disponible en: <https://uscnpm.org/2022/03/12/hu-wei-russia-ukraine-war-china-choice/>.
Aunque el artículo fue rápidamente retirado de internet, lo leyeron más de un millón de personas.

23. Hu Wei, *loc. cit.*

24. Sobre la utilización del discurso de la «humillación» como constitutiva de la identidad china contemporánea, véase: «A Century of 'Humiliation», en Hays Gries, Peter, *China's New Nationalism. Pride, Poltics and Diplomacy*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles/Londres, 2004, pp. 43-53. Sobre las causas estructurales de la decadencia china en el siglo XIX, véase el excelente libro de Mühlhahn, Klaus, *Making China modern. From the Great Qing to Xi Jinping*, Belknap/Harvard University Press: Cambridge/Londres, 1919, pp. 196 ss.

25. Comisión Europea, «Cumbre UE-China: el restablecimiento de la paz y la estabilidad en Ucrania es una responsabilidad compartida», Comunicado de prensa, Bruselas, 1 de abril de 2022, y *Bulletin Quotidien Europe*, «Beijing concedes to EU that it has a role to play in international peacekeeping, but offers no further guaranteees», n°. 12924, 2 de abril de 2022. La versión oficial china en Ren Qi y Xu Wei, «Peace is the "only goal" that China hopes, FM [Ministro de Asuntos Exteriores Wang Yi] says», *China Daily*, 5 de abril de 2022. Disponible en: <http://www.chinadaily.com.cn/a/202204/05/WS624b7a50a310fd2b29e550d7.html/>.

26. Sobre el significado geopolítico y para la promoción de las inversiones sino-europeas del Acuerdo Comprehensivo de Inversiones de 2020, véase: Beneyto, José María, «El acuerdo de inversiones EU-China y sus efectos sobre la creación de una corte multilateral de inversiones», *Arbitraje. Revista de arbitraje comercial y de inversiones*, vol. XIII, 2021 (1), pp. 25-54.

27. Westad, Odd Arne, «The Next Sino-Russian Split? Beijing Will Ultimately Come to Regret Its Support of Moscow», *Foreign Affairs*, 5 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/east-asia/2022-04-05/next-sino-russian-split>.

1. En los años noventa se produjeron las guerras de los Balcanes como consecuencia de las divisiones étnicas en el seno de la antigua Yugoslavia, pero, aunque aquellos episodios fueron también traumáticos, no tuvieron el mismo impacto en la sociedad alemana como ver una gran potencia, Rusia, invadir un país soberano como Ucrania a las puertas de la Unión Europea.

2. El discurso sobre la invasión rusa en Ucrania de Olaf Scholz del 27 de febrero de 2022 en el Bundestag alemán se puede ver aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=9_DMcayCtnA&ab_channel=DWNews>.

3. Brandt Stiftung, Willy, «Securing peace and overcoming walls – Ostpolitik and policy in Germany 1955-1989». Disponible en: <https://www.willy-brandt-biography.com/politics/ostpolitik/>.

4. Adomeit, Hannes, «Gorbachev's Consent to Unified Germany's Membership in NATO», SWP Working Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2006. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Consent_to_Nato_ks.pdf>.

5. Steinmeier, Frank-Walter, «Für eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft», 2008. Rede des Außenministers am Institut für internationale Beziehungen der Ural-Universität in Jekaterinburg. Disponible en: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/080513-bm-russland/219750>.

6. Bagger, Thomas, «The World According to Germany: Reassessing 1989», Atlantik-Brücke, 2019. Disponible en: <https://www.atlantik-bruecke.org/the-world-according-to-germany-reassessing-1989/>.

7. Rosecrance, Richard, *Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World,* Basic Books, Nueva York. 1987.

8. Wolf, Martin, «Germany is a weight on the world», *Financial Times*, 5 de noviembre de 2013.

9. Kundnani, Hans, *The Paradox of German Power*, Hurst, Londres, 2014.

10. Trenin, Dmitri, «Merkel's Legacy, as Seen From Russia», Carnegie Endowment for International Peace, 1 de octubre de 2021. En <https://carnegiemoscow.org/commentary/85475>.

11. «Germany vetoes nuclear power extension, aims for LNG terminal in 2024», Reuters, 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/german-ministries-say-cannot-recommend-extending-nuclear-plants-lifetime-2022-03-08/>.

12. Bennhold, Katrin, «The Former Chancellor Who Became Putin’s Man in Germany», *The New York Times*, 23 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/04/23/world/europe/schroder-germany-russia-gas-ukraine-war-energy.html>.

13. Petersburger Dialogue. Disponible en: <https://petersburger-dialog.de/>.

14. Von Buttlar, Horst, «Steinmeier, das Symbol eines Scheiterns», *Capital*, 15 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/steinmeier-ist-das-symbol-des-scheiterns-unserer-russlandpolitik-31782478.html>.

15. Ost-Ausschuss. Disponible en: <https://www.ost-ausschuss.de/>.

16. Dunja, Ramadan, «Für die Golfaraber hätte es nicht besser laufen können», *Süddeutsche Zeitung*, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.sueddeutsche.de/meinung/golfstaaten-katar-krieg-in-der-ukraine-krieg-im-jemen-saudi-arabien-robert-habeck-gasversorgung-1.5552473?reduced=true>.

17. Bachmann *et al.* (2022), «Was wäre, wenn...? Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Importstopps russischer Energie auf Deutschland», ECONtribute Policy Brief n.° 029, marzo. Disponible en: <https://www.econtribute.de/RePEc/ajk/ajkpbs/ECONtribute_PB_029_2022.pdf>.

18. Tooze, Adam, «Is boycotting Russian energy a realistic strategy? The German case», Chartbook, 12 de marzo de 2022. Disponible en: <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-97-is-boycotting-russian?s=r>.

19. Von Marschall, Christoph, «Scholz hat seine Zusagen schon wieder einkassiert», Der Tagesspiegel, 10 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.tagesspiegel.de/politik/zeitenwende-fuer-die-bundeswehr-scholz-hat-seine-zusagen-schon-wieder-einkassiert/28239210.html>.

20. Amann, Melanie, y Knobbe, Martin, «There Cannot Be a Nuclear War», entrevista a Olaf Scholz, *Der Spiegel*, 22 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.spiegel.de/international/germany/interview-with-german-chancellor-olaf-scholz-there-cannot-be-a-nuclear-war-a-d9705006-23c9-4ecc-9268-ded40edf90f9>.

21. Horovitz, Liviu, y Wachs, Lydia, «Russia's Nuclear Threat in the War against Ukraine», *SWP Comment* n.° 29, abril de 2022. Disponible en: <https://www.swpberlin.org/publications/products/comments/2022C29_RussiasNuclearThreats.pdf>.

1. «Conflict in Ukraine’s Donbas: A Visual Explainer», International Crisis Group. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/content/conflict-ukraines-donbas-visual-explainer#:~:text=The%20armed%20conflict%20in%20Eastern,already%20killed%20over%2014%2C000%20people>.

2. La obra que mejor recoge, en español, la complejidad de la historia ucraniana reciente es el trabajo colectivo *Ucrania. De la Revolución del Maidán a la guerra del Donbass*. Rubén Ruiz Ramas (coord.), Comunicación Social, Salamanca, 2016.

3. Fix, Liana, y Kimmage, Michael, «What if Russia Makes a Deal?», *Foreign Affairs*, 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-03-23/what-if-russia-makes-deal>.

4. Seiffert, Jeanette, «The Significance of the Donbas», *DW*, 15 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.dw.com/en/the-significance-of-the-donbas/a-17567049>.

5. Lawder, David, y Gallagher, Chris, «World Bank estimates Ukraine physical damge at roughly $60 billion so far», Reuters, 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/world-bank-estimates-ukraine-physical-damage-roughly-60-billion-so-far-2022-04-21/>.

6. Toda la información recopilada por el proyecto «Rusia pagará» se actualiza semanalmente. Los últimos datos disponibles al cierre de este texto eran de la semana del 18 de abril. Se puede acceder vía Russia will pay/damaged.in.ua, Kyiv School of Economics (KSE). Disponible en: <https://kse.ua/russia-will-pay/>.

7. Shehadi, Sebastian, y Caon, Viola, «How much will it cost to rebuild Ukraine?», *Investment Monitor*, 14 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.investmentmonitor.ai/special-focus/ukraine-crisis/ukraine-reconstruction-cost-rebuilding>.

8. López-Claros, Augusto, «Russia Must Pay for Ukraine’s Reconstruction», *Global Governance Forum*, 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://globalgovernanceforum.org/russia-must-pay-for-ukraines-reconstruction/>; Philip Zelikow y Simon Johnson, «How Ukraine Can Build Back Better», *Foreign Affairs*, 19 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-19/how-ukraine-can-build-back-better?utm_medium=newsletters&utm_source=fatoday&utm_campaign=The%20New%20Nuclear%20Age&utm_content=20220419&utm_term=FA%20Today%20-%20112017>.

9. Frum, David, «What Ukraine Needs Now», *The Atlantic*, 11 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/04/ukraine-infrastructure-damage-repair-cost/629519/>.

10. Ministro de Defensa, «UK convenes international conference to secure military aid for Ukraine», 31 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/uk-convenes-international-conference-to-secure-military-aid-for-ukraine>.

11. Willoughby, Ian, «Lipavsky says Czechs plan donor conference for Ukraine during EU presidency», Radio Prague International, 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://english.radio.cz/lipavsky-says-czechs-plan-donor-conference-ukraine-during-eu-presidency-8747521>.

12. «Fact Sheet on U.S. Security Assistance for Ukraine», La Casa Blanca, 16 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/16/fact-sheet-on-u-s-security-assistance-for-ukraine/#:~:text=President%20Biden%20today%20announced%20an,start%20of%20the%20Biden%20Administration>.

13. «EU assistance to Ukraine», Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en#:~:text=The%20EU%20has%20stepped%20up,the%20Ukrainian%20budget%20in%20March>.

14. Weder di Mauro, Beatrice, *et al.*, «A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine», CEPR Press, 2022. Disponible en: <https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine.pdf>.

15. Manzano, Cristina, «Las relaciones de la Unión Europea y Rusia con el este de Europa y el Cáucaso sur», en *La Unión Europea y Rusia cara a cara. Relaciones, conflictos e interdependencias*, Ruiz-Ramas, Rubén, Jesús de Andrés Sanz y Javier Morales Hernández (eds)., pp. 123-149, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

16. «EU trade relations with Ukraine. Facts, figures and latest developments». Disponible en: <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en>.

17. Rabinovych, Maryna, «How Ukraine’s Association Agreement with the EU has helped increase the country’s resilience to Russian pressure», Blogs, London School of Economics, 13 de febrero de 2022. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/02/13/how-ukraines-association-agreement-with-the-eu-has-helped-strengthen-the-countrys-resilience-to-russian-pressure/>.

18. Tamma, Paola, «EU plans trust fund for Ukraine», *Político*, 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-plans-trust-fund-for-ukraine/>.

19. Torreblanca, José Ignacio, «Con los dedos de una mano. Felipe González y Helmut Kohl: una relación especial», *Papeles* n.° 5, Fundación Felipe González, noviembre de 2020. Disponible en: <https://s1.fundacionfelipegonzalez.org/wp-content/uploads/2020/11/papeles5_Torreblanca.pdf>; Manzano, Cristina, «Dejad que Ucrania entre en la Unión Europea», *El Periódico*, 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20220421/dejad-ucrania-ue-articulo-cristina-manzano-13545583>.

20. Cook, Cynthia, «Rebuilding Ukraine after the war», Commentary, Center for Strategic and International Studies, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-ukraine-after-war>.

21. Jha, Abhas, «Rebuilding communities after disasters; four and a half lessons learned», Blogs, World Bank, 16 de abril de 2019. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/rebuilding-communities-after-disasters-four-and-half-lessons-learned>.

22. Casado, María F., «Cultura bosai: el modelo japonés en la reducción del riesgo de desastres», *esglobal*, 9 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.esglobal.org/cultura-bosai-el-modelo-japones-en-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres/>.

23. «Emergencia en Ucrania», ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/emergencia-en-ucrania.html>.

24. Peter, Laurence, «Rusia y Ucrania: Kiev acusa a Moscú de llevarse miles de civiles de Mariúpol a su territorio», BBC, 27 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60895317>.

25. «Refugee Data Finder», UNHRC. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=FDK3fL>.

26. «Immigration from Ukraine accounts for 11 pct of Poland’s GDP growth», TVP World, 30 de octubre de 2019. Disponible en: <https://tvpworld.com/45107405/immigration-from-ukraine-accounts-for-11-pct-of-polands-gdp-growth>.

27. Conversaciones con responsables de la ONG Alianza por la Solidaridad/Action Aid, que ha desplegado operaciones de ayuda a los refugiados en diferentes países de la frontera con Ucrania; «Ukraine war: Thousands of refugees returning home», *InfoMigrants*, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.infomigrants.net/en/post/39839/ukraine-war-thousands-of-refugees-returning-home>.

28. «Global Gender Gap Report 2021», Foro Económico Mundial, marzo de 2021. Disponible en: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf>.

1. Pascal, Blaise, «Les Pensées», en *Oeuvres Complètes*, Du Seuil, París, 1963, p. 512; citado en *Curso de Derechos Fundamentales*, Peces-Barba Martínez, Gregorio, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1995, pp. 104-105.

2. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, traducción de M. Blázquez y P. de Vega, Tecnos, Madrid, 5.ª ed., 2000, p. 44.

3. Kant, Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, traducción de Joaquín Abellán, Tecnos, Madrid, 4.ª ed. 1994, p. 60.

4. Bedjaoui, Mohammed, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité*, Bruylant, Bruselas, 1994, p. 38.

5. Ibídem, p. 46.

6. Salvo Chipre, Eslovaquia, Grecia, Rumanía y también España, debido precisamente a las dificultades jurídicas que el precedente kosovar puede plantear en relación con su integridad territorial del Estado tanto en el norte: Cataluña, País Vasco..., como en el sur: Gibraltar, Ceuta y Melilla.

7. David, Eric, *Principes de Droit des conflits armés*, Bruylant, Bruselas, 1999.

8. Pictet, Jean, *Les Principes du droit international humanitaire*, CICR, Ginebra, 1966, p. 30.

9. Artículos 4.A.1 del III Convenio de Ginebra y 43.1 y 2 Protocolo Adicional I.

10. Artículo 43.3. Protocolo Adicional I.

11. Artículo 4.A.6 del III Convenio de Ginebra.

12. Artículo 4.A.2 del III Convenio de Ginebra.

13. Citado en Kila, Joris D., «Utilizing Military Cultural Experts in Times of War and Peace: An Introduction», in *Culture and international Law*, Meerts, Paul (ed.), Hague Academic Coalition, La Haya, 2008, p. 183.

14. Derrida, Jaques, citado por Giovanna Borradori, *Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jaques Derrida*, University of Chicago Press, Chicago, 2003, p. 105.

15. Saul, Ben, *Defining terrorism in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 15.

16. Habermas, Jürgen, «Fundamentalism and Terror: A Dialogue with Jürgen Habermas», en Borradori, Giovanna, *Philosophy in a Time of Terror: Dialogues with Jürgen Habermas and Jaques Derrida*, University of Chicago Press, Chicago, 2003, p. 42.

1. Presidente Volodímir Zelenski, tal y como se cita en «Ukraine, the UN and history's greatest broken promise BBC», BBC News, 9 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-61021862.amp>.

2. Tal y como citan Matthew Luxmoore y Bojan Pancevski en «Refugees Fleeing Ukraine Now Represent Biggest Movement of People in Europe Since World War II», *The Wall Street Journal*, 5 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/refugees-fleeing-ukraine-now-represent-biggest-movement-of-people-in-europe-since-world-war-ii-11646493910>.

3. Oliver Moody para *The Times*: «Russian invasion of Ukraine to create seven million refugees, EU warns», 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/russian-invasion-of-ukraine-to-create-7m-refugees-eu-warns-9zkntd2zt>.

4. Lo indica ACNUR en «Ukraine situation: Flash Update #8», 18 abril de 2022. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/92011>.

5. Extracto del discurso de António Guterres el 13 de abril de 2022: «[...] First, the impact of the war is global and systemic. As many as 1.7 billion people — one-third of whom are already living in poverty — are now highly exposed to disruptions in food, energy and finance systems that are triggering increases in poverty and hunger. Thirty-six countries count on Russia and Ukraine for more than half of their wheat imports — including some of the poorest and most vulnerable countries of the world. Prices were already on the rise — but the war has made a bad situation far worse. Wheat and maize prices have been very volatile since the war began but are still 30 per cent higher just since the start of the year. At the same time, Russia is a top energy supplier. Oil prices are up more than 60 per cent over the past year, accelerating the prevailing trends. The same goes for natural gas prices, which have risen by 50 per cent in recent months. And fertilizer prices have more than doubled.

»As prices climb, so does hunger and malnutrition — especially for young children. Inflation is rising, purchasing power is eroding, growth prospects are shrinking, and development is being stalled and, in some cases, gains are receding. Many developing economies are drowning in debt, with bond yields already on the rise since last September, leading now to increased risk premiums and exchange rate pressures. This is setting in motion a potential vicious circle of inflation and stagnation – the so-called stagflation. The report also shows that there is a direct correlation between rising food prices and social and political instability. Our world cannot afford this. We need to act now [...]». Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2022/sgsm21236.doc.htm>.

6. Ibídem.

7. «How the Ukrainian refugee crisis will change Europe», *The Economist,* 25 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2022/03/25/how-the-ukrainian-refugee-crisis-will-change-europe>.

8. Padilla, José J., y Frydenlund, Erika, *The Conversation*: «The Ukrainian refugee crisis could last years – but host communities might not be prepared», 9 marzo de 2022. Disponible en: <https://theconversation.com/amp/the-ukrainian-refugee-crisis-could-last-years-but-host-communities-might-not-be-prepared-178482>.

9. Ibídem.

10. «Document - Ukraine situation: Flash Update #8», UNHCR, 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/92011>.

11. Véanse las referencias en medios de los días anteriores. Ejemplos: «Russia has no plans to invade Ukraine or any other country» (euronews.com), 27 de enero de 2022; «Russia denies plan to attack Ukraine Wednesday», 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.euronews.com/2022/01/27/russia-has-no-plans-to-invade-either-ukraine-or-any-other-country-says-moscow-s-top-eu-dip>.
«"Wars in Europe rarely start on a Wednesday" says Russia's EU envoy», 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/wars-europe-russia-ambassador-vladimir-chizhov/>.

12. «Rusia se burla de la supuesta fecha de invasión de Ucrania dada por países occidentales», *El Financiero*, 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/cables/rusia-se-burla-de-la-supuesta-fecha-de-invasion-de/BRMTU5LEXNHYDCJQFE5KTP7QLY/story/>.

13. Sevillano, Elena G., «Alemania: Berlín prohíbe la emisión en alemán de la cadena RT que financia el Kremlin», *El País,* 2 de febrero de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-02/berlin-prohibe-la-emision-en-aleman-de-la-cadena-rt-que-financia-el-kremlin.html>.

14. United Nations High Commissioner for Human Rights: «Ukraine: civilian casualty update», 11 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/news/2022/04/ukraine-civilian-casualty-update-11-april-2022>.

15. «Ukraine Flash Appeal (March - May 2022)» OCHA Services, 1 de marzo de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-flash-appeal-march-may-2022-enukru>.

16. «Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan Summary and Inter-Agency Funding Requirements March – August 2022», UNHCR. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/91114>.

17. «IOM Regional Ukraine Response - Situation Report #1», *ReliefWeb*, 2 de marzo de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ukraine/iom-regional-ukraine-response-situation-report-1-2-march-2022>.

18. Ibídem, p. 4.

19. «Ukraine: civilian casualty update», UNHCR, 11 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/news/2022/04/ukraine-civilian-casualty-update-11-april-2022>.

20. Ibídem, p. 3.

21. Ibídem, p. 6.

22. «UNHCR Poland - Help for refugees and asylum-seekers», UHCR. Disponible en: <https://help.unhcr.org/poland/>.

23. Véase el ejemplo de la Fundación de ACNUR en Argentina (<https://donar.fundacionacnur.org/emergencia-ucrania>), de la que se hacían eco los medios locales: «UNHCR calls for international aid for refugees and displaced people from Ukraine», *Infobae*, 16 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/en/2022/04/16/unhcr-calls-for-international-aid-for-refugees-and-displaced-persons-from-ukraine/>.

24. «Minister for Communities and Territories Development of Ukraine and UNHCR Representative in Ukraine sign agreement to cooperate to help displaced families find sustainable and dignified housing solutions», UNHCR Ukraine, 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.unhcr.org/ua/en/44007-minister-for-communities-and-territories-development-of-ukraine-and-unhcr-representative-in-ukraine-sign-agreement-to-cooperate-to-help-displaced-families-find-sustainable-and-dignified-housing-soluti.html>.

25. «Ukraine Flash Appeal 2022», OCHA, 1 de marzo de 2022. Disponible en: <https://hum-insight.info/plan/1102>. Véase también el informe completo de las necesidades según OCHA en «Ukraine Flash Appeal 2022.pdf». Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine%20Flash%20Appeal%202022.pdf>.

26. Unión Europea, «EU solidarity with Ukraine». Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine_en>.

27. «EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine», Unión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en>.

28. «EU coordinating emergency assistance and steps up humanitarian aid», *Reliefweb*, 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-eu-coordinating-emergency-assistance-and-steps-humanitarian-aid>.

29. «European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations», ECHO. Disponible en: <https://ec.europa.eu/echo/where/europe/ukraine_en>.

30. Ibídem.

31. «Stand Up for Ukraine: Global campaign», Comisión Europea. Disponible en: <https://stand-up-for-ukraine.ec.europa.eu/index_en>.

32. «EU assistance to Ukraine», Comisión Europea, 14 de abril de 2022. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en#stand-up-for-ukraine-global-fundraising-campaign>.

33. «EU assistance to Ukraine», Unión Europea, 14 de abril de 2022. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en>.

34. «Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof», Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>.

35. «Temporary protection, Migration and Home Affairs», Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_it>.

36. Más información sobre la puesta en marcha de la protección de los refugiados temporal en la *«Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01».*

37. «EU countries preparing to welcome those fleeing Ukraine», Unión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-countries-preparing-welcome-those-fleeing-ukraine_en>.

38. «España, sexto país europeo en dar más protecciones temporales a ucranianos», Agencia EFE, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/espana-sexto-pais-europeo-en-dar-mas-protecciones-temporales-a-ucranianos/10004-4783456>.

39. «Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan | Summary and Inter-Agency Funding Requirements March-August», UNHCR, 1 de marzo 2022. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/91114>.

40. «España, sexto país europeo en dar más protecciones temporales a ucranianos», Agencia EFE, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https:// www .efe .com/ efe/ espana/ sociedad/ espana -sexto -pais -europeo -en -dar -mas -protecciones -temporales -a -ucranianos/ 10004 -4783456>.

41. «Humanitarian and Refugee Crisis in Ukraine», Congressional Research Service, 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11882>.

42. «Designation of Ukraine for Temporary Protected Status: Impact and Other Considerations», Congressional Research Service, 14 de marzo de 2022. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11889>.

43. Ibídem, p. 2.

44. Emily Heil, «José Andrés and his World Central Kitchen are feeding people fleeing Ukraine», *The Washington Post*, 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/food/2022/02/28/jose-andres-ukraine-world-central-kitchen/>.

45. Jeong, Andrew, «What people are donating to Ukraine and its refugees: Crypto, ammo, pet food and cash», *The Washington Post,* 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/03/donate-ukraine-money-crypto/>.

46. «Murcia-Polonia para traer a refugiados», RTVE, 2 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220302/murcia-polonia-refugiados-ucrania/2300960.shtml>.

47. «Ola de solidaridad en España para ayudar a las víctimas ucranianas», Telecinco, 6 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.telecinco.es/informativos/internacional/solidaridad-espana-recorre-fronteras-miles-ciudadanos-donan-ucrania_18_3293596713.html>.

48. «¿Cómo ayudar a Ucrania desde España?: éstas son algunas de las ONG que buscan donaciones», *Europa Directo*, 25 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.europadirecto.com/internacional/25/03/2022/como-ayudar-a-ucrania-desde-espana-estas-son-algunas-de-las-ong-que-buscan-donaciones/>.

49. Padilla, José J., y Frydenlund, Erika, *op. cit.*

50. Culbertson, Shelly, «The Ukrainian Refugee Crisis Demands a Better Model», *Foreign Policy*, 25 de marzo de 2022. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/03/25/ukraine-refugee-crisis-russia-war-eu/>.

1. *Russia Beyond*, <https://www.rbth.com>.

2. Véase: <https://www.coface.com/News-Publications/Publications/Russia-Ukraine-conflict-Stagflation-ahead>.

3. Véase: Trademap, <https://www.trademap.org/>.

4. «Los 25 ejércitos más poderosos de todo el mundo ahora mismo», *Business Insider*, 6 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.businessinsider.es/estos-son-25-ejercitos-mas-poderosos-todo-mundo-193570>.

1. «The World After the War», Foreign Affairs, 2002. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/issue-packages/2022-04-06/world-after-war>.

2. Meyer, David, «Russia now warns of “considerable nuclear war risk”, but Ukraine says it’s just trying to scare the world off arming Kyiv», Fortune, 26 de abril de 2022. Disponible en: <https://fortune.com/2022/04/26/russia-lavrov-nuclear-war-risk-ukraine-kuleba-podolyak-musk-twitter/>.

3. Ibídem.

4. Mecklin, John, «Siegfried Hecker: Putin has destroyed the world nuclear order...», The bulletin of the atomic scientists, 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://thebulletin.org/2022/04/siegfried-hecker-putin-has-destroyed-the-world-nuclear-order-how-should-the-democracies-respond/#post-heading>.

5. *Foreign Affairs*, *op. cit.*

6. El profesor Graham Allison utilizó por primera vez la frase en 2012 en un artículo publicado en el *Financial Times*, preguntándose si China y Estados Unidos lograrían evitar la trampa de Tucídides. Desarrolló esa idea después en un libro, *Destined for War* (2017). Tras examinar 16 ejemplos históricos de desafíos o cambios de potencias hegemónicas en el vértice del sistema internacional, comprobó que 12 habían desembocado en graves choques militares. Aunque despertó gran interés entre muchos dirigentes, incluidos los presidentes Barack Obama y Xi Jinping, con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2016 la tensión se intensificó con una guerra comercial, un aumento sustancial de los presupuestos militares y una diplomacia mucho más antagónica de los dos países.

7. Pardo De Santayana, José, «Geopolítica de Asia», en *Panorama estratégico 2020*, IEEE, pp. 158-160.

8. Datosmacro.com: cifras recogidas por Expansión. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/espana/rusia?sc=XE33>.

9. Joint Statement of the Russian Federation and the Peoples’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era, página web official del Kremlin, 4 de febrero de 2022. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.

10. Véase la entrevista exclusiva de Vladímir Putin con el *Financial Times* del 5 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.ft.com/video/d62ed062-0d6a-4818-86ff-4b8120125583>.

11. «How the Ukranian battlefield redefines the world», *Geopolitical Futures*, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://geopoliticalfutures.com/how-the-ukrainian-battlefield-redefines-the-world/?utm_source=GPF+Free+Newsletter&utm_campaign=b87ae0c9cb-20220415_FL_RussiaSR&utm_medium=email&utm_term=0_f716b3bf65-b87ae0c9cb-265046085&mc_cid=b87ae0c9cb&mc_eid=332fcb82db>.

12. «The end of Russia’s Empire?», *The Wall Street Journal*, 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/the-end-of-russia-empire-ukraine-war-eastern-slavic-national-identity-invade-soviet-czar-putin-ussr-11650307491>.

13. Ibídem.

14. «Is this the Western alliance’s last hurrah?», *The Washington Post*, 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/04/25/is-this-the-western-alliances-last-hurrah-ukraine-russia/>.

15. Ibídem.

16. Ibídem.

17. «UN resolution against Ukraine invasion: full text», Al Jazeera, 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/3/unga-resolution-against-ukraine-invasion-full-text>.

18. «UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council», UN News, 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>.

19. «Asia’s Ukraine dilemma», *The Economist*, 23 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.economist.com/asia/2022/04/23/interests-not-values-underpin-asias-ambivalence-about-russia>.

20. Ibídem.

21. Olson, *op. cit.*

22. Sahagún, Felipe, *De Gutenberg a internet. La sociedad internacional de la información*», EIC, Madrid, 1998, pp. 75-79.

23. «The next balance of power». *The Economist*, 3 de enero de 1998, p. 17.

24. Ibídem, p. 19.

25. «What weaknesses has the Russian army shown in Ukraine?», Conflict Intelligence Team, IStories, 10 de abril de 2022. Disponible en: <https://istories.media/en/opinions/2022/04/18/what-weaknesses-has-the-russian-army-shown-in-ukraine/>.

26. «Christmas Double Issue», *The Economist*, 18-31 de diciembre de 2021, p. 9.

27. Bremmer, Ian, «The top global crisis points for 2022», *Time*, 17-24 de enero de 2022, p. 21.

28. «The year in probabilities», Graphic Detail, *The Economist*, 1 de enero de 2022, p. 65.

29. Standage, Tom, «The World ahead 2022», *The Economist*, p. 11.

¿Hacia un nuevo orden mundial?
José María Beneyto

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPF, SLU.
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): junio de 2022

ISBN: 978-84-234-3417-6 (epub)

Conversión a libro electrónico: Realización Planeta